

第I部 インド経済の構造的特徴 第5章 貧困削減プログラムの現状と課題

著者	辻田 祐子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	2
雑誌名	躍動するインド経済：光と陰
ページ	168-216
発行年	2006
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00017206

第 5 章

貧困削減プログラムの現状と課題

辻田 祐子

はじめに

1947年8月15日の独立前夜、制憲議会で行ったネルー（Nehru）初代首相の演説に次のような一説がある。「インドへの奉仕とは、苦しみに喘ぐ何百万もの人々への奉仕を意味するのです。それは、貧困、無知、病、機会の不平等の終焉にはなりません」。この歴史的な演説とは裏腹に、5ヵ年計画に基づく「社会主義型社会」建設のイデオロギーの下での「苦しみに喘ぐ人々」に対する政府の役割は消極的なものでしかなかった。少なくとも1960年代前半まで農村部を中心とする貧困問題は、経済成長の果実が貧困層にまで行き渡る「トリックル・ダウン」により解消されるとみなされたのである⁽¹⁾。また、総選挙の際にしばしば最大の争点となったのは物価であり、当時それも比較的安定していたため、大票田の農村部に住む人びとへの貧困対策は政治的にも重要視されなかった。その後、1960年代後半以降に貧困削減が重要な政治経済的課題となっていく背景には、当時のインディラ・ガンディー（Indira Gandhi）政権で統制主義が強化されるなかで、大衆からの支援を獲得するのに貧困削減を掲げるようになったことが挙げられる。さらに同時期、インドは大旱魃から深刻な食料危機に陥り、土地改革などの構造改革よりも新技術導入による農業生産拡大への農業政策の転換に迫られていた。そこで、政府は1970年代から農村部に貧困削減と緑の革命を目的とした補助金を投入し、1980年代から本格的に貧困層をターゲットとしたプログラムを全国展開してきたのである。

現在、インドで実施されている主要な貧困削減政策・プログラムには、以下の4つが挙げられる。第1に農村部、都市部、干魃被害地域、砂漠地域など特

定の地域を対象としたものがある。第2に、指定カースト (Scheduled Caste)、指定部族 (Scheduled Tribe) など特定の社会集団を対象としたプログラムがある。第3に、経済社会政策が挙げられる。雇用政策、社会政策、マイクロ・ファイナンスを含む金融政策、食料などの生活必需品の配給を行う公的分配システム (Public Distribution System: PDS) などが代表的な例であろう。第4に、以上のような貧困削減政策・プログラムを実施していく上での組織改革として、州以下の行政への分権化、行政とボランティア組織・非政府組織との連携が進められている。

本章の目的は、独立時にネルー首相がインドへの奉仕として挙げた「貧困、無知、病、機会の不平等」の4つの課題にインドがどのように取り組んできたか、その内容、評価、課題を検討することである。とりわけ本章では、これら4つの貧困削減に関連する問題を横断的に概観しつつ、マクロレベルでの貧困削減プログラムの全体像を明らかにすることに重点を置く。主に対象となるのは、貧困層向けのプログラムが本格的に全国展開する1980年代以降である。以下、第1節では、貧困指標のデータから1990年代以降に見られる3つの特徴を挙げる。第2節では、中央政府により全国で実施されている主要な貧困削減プログラムの変遷を追い、近年では所得変動のリスクに対応した一時的な貧困対策として公的雇用に重点が置かれていることを明らかにする。第3節では、慢性的な貧困対策として、教育と保健を中心とする社会政策と、不平等改善への取り組みとして留保政策に焦点を当て、その内容と課題を整理する。

本章で取り上げるプログラムは、中央政府によって全国的に実施されている貧困削減プログラムを中心にほんの一部を選択的に紹介するにすぎない。また、全国一律に実施されている中央政府プログラムでも州によってそのパフォーマンスは大きく異なることに留意されたい。なお、附表5-1～3に全国で実施されているいくつかの分野の主要な貧困削減プログラムを整理したので参照されたい。以下に、中央政府からの財政移転をもとに各州で実施されているプログラムについて説明しておく。

第1に、憲法で規定される財政委員会 (Finance Commission) による5年ごとの勧告に基づく法定的移転で、中央税収の分与や州経常赤字補填を目的とする。この移転には州政府行政の改善を目的としたグラント (Upgradation Grants) や州特有の問題に対するグラント (Special Problem Grants) も含まれ、そのなか

に貧困削減プログラムが含まれることがある。第2に、計画委員会(Planning Commission)による計画支出の規則的移転で、中央政府がモニタリングを行う追加中央支援(Additional Central Assistance: ACA)や特別中央支援(Special Central Assistance)、ACAとして実施される対外援助(External Aid)も含まれる。第3に、中央省庁による裁量的な移転である。中央政府が憲法において州管轄事項に規定される分野に財政支援を行う中央補助事業(Centrally Sponsored Schemes)や中央政府管轄事項でありながら各州で実施される中央部門事業(Central Sector Schemes)を含む。これらは計画委員会による移転が非特別カテゴリー州に貸付70%、グラント30%、特別カテゴリー州に貸付10%、グラント90%で移転されるのと比較すると、用途が指定されているが補助金部分が大きい⁽²⁾。そのほかにも貧困層を対象としたプログラムには、各州政府およびそれ以下の自治体のプログラム、上下両院議員による選挙区開発計画(Member of Parliament Local Area Development Scheme: MPLADS)などがある⁽³⁾。紙面の制限でほとんど紹介できないものの、州政府プログラムのなかには現在、過去を問わず比較的高い評価を得ているのも少なくない⁽⁴⁾。

第1節 貧困指標の推移 ——1990年代の特徴——

インドでは1951年以降、全国標本調査機構(National Sample Survey Organisation)により定期的に全国標本調査(National Sample Survey: NSS)が実施されてきた。これに家計ごとの消費支出調査も含まれる。計画委員会(Planning Commission)の専門家委員会(Expert Committee)は、この消費支出調査と消費者物価指数を用いて貧困指標、貧困者人口の推計を行う。現在の推計方法では、1日1人あたりのカロリー摂取量(都市部2400キロカロリー、農村部2100キロカロリー)を満たす食料と非食料からなる消費バスケットが1人あたり月額消費額(1973/74年度価格)で都市部56.64ルピー、農村部49.09ルピーに固定されており、同値を各州の都市部、農村部ごとに物価調整して貧困線が定められる(たとえば、1999/00年度調査における1人あたり月額消費額の貧困線は全国レベルで都市部454.11ルピー、農村部327.56ルピーであった)。それを下回

る消費支出世帯を貧困層と定義している（Government of India [1993]）。この推計では、各州の人口構成（年齢、性別、職業）が全国平均に近く、必要なカロリー摂取量が同じであること、価格変動や消費バスケットの価格構造が州間で同一であることを前提としている。さらに近年推計上の問題として、各州の物価調整に用いる各種消費者物価指数、NSSの質問票デザインの変更（後述）などについても指摘される。

表5－1に1970年代以降の大標本調査の結果を示した。それによると、全人口に占める貧困線を下回る人口の比率「貧困者比率」、貧困層の平均的な消費の不足を示す「貧困ギャップ比率」、貧困層間の不平等を示す「2乗貧困ギャップ比率」のいずれも、過去25年の間に農村・都市部の両方で低下してきたことがわかる。とくに、1999/00年度調査の貧困者比率（26.1％）は、前回調査（36.0％）よりも約10％ポイント低下している。しかし、この数値は、厳密

表5－1 貧困指標の推移（全国標本調査）

年度	貧困者比率（％）			貧困線以下人口（100万人）		
	農村	都市	全国	農村	都市	全国
1973/74	56.4	49.0	54.9	261.3	60.0	321.3
1977/78	53.1	45.2	51.3	264.3	64.6	328.9
1983/84	45.7	40.8	44.5	252.0	70.9	322.9
1987/88	39.1	38.2	38.9	231.9	75.2	307.1
1993/94	37.3	32.4	36.0	244.0	76.3	320.3
1999/00	27.1	23.6	26.1	193.2	67.1	260.3
年度	貧困ギャップ比率（％）			2乗貧困ギャップ比率（％）		
	農村	都市	全国	農村	都市	全国
1973/74	16.56	13.64	15.95	6.81	5.26	6.48
1977/78	15.73	13.13	15.15	6.48	5.25	6.21
1983/84	12.32	10.61	11.96	4.78	4.07	4.61
1987/88	9.11	9.94	9.32	3.15	3.60	3.26
1993/94	8.45	7.88	8.32	2.78	2.82	2.79
1999/00	—	—	—	—	—	—

（出所） Government of India [1999b: 28; 2004a: 204].

にえば前回までの調査とは比較できない。質問票における「消費支出」の参照期間が変更になったからである⁽⁵⁾。そもそも2つの大標本調査の間の小標本調査での貧困削減のペースは、1980年代より停滞していると見られていた。しかし、これらの調査の参照期間も1993/94年度、1999/00年度のいずれの大標本調査とも異なっている。その後さまざまな修正推計が重ねられてきた結果、1999/00年度NSSにおける貧困指標は過小評価の可能性が高い、すなわちNSSよりも実際の貧困者比率は高く、貧困者数も多いといくつかの研究では指摘される (Sundram and Tendulkar [2003a; 2003b]; Deaton [2003a; 2003b], Deaton and Drèze [2002], Sen and Himanshu [2004a; 2004b])。

1990年代に実施されたほかの消費支出調査、NSSの1993/94年度と1999/00年度の雇用失業調査 (Employment-Unemployment Survey) や、1980年代中盤から定期的に実施されている国立応用経済研究所 (National Council of Applied Economic Research: NCAER) の家計市場情報調査 (Market Information Survey of Households: MISH) でも、経済改革後の貧困者比率の低下傾向が示されている。しかし、貧困推計は多くの貧困削減プログラムにおける受益者選定や運営に影響を及ぼすだけに、次のNSS大標本調査を待つて貧困指標や貧困削減のトレンドを再確認する必要があるだろう。

さて、1990年代の貧困削減は、1991年以降の経済自由化が貧困層に与えた影響と深く関係するだけに、生活水準が飛躍的に改善したとの主張と貧困化が進んだとの相反する評価が見られる⁽⁶⁾。本章では、文献サーベイをもとに双方の議論にもある程度共通する次の3点だけを指摘しておこう。

第1に、不平等の拡大である。農村と都市、都市内部の所得階層ごとの消費支出の格差は拡大した (Deaton and Drèze [2002]; Pradhan et al. [2000]; Sen and Himanshu [2004a; 2004b])。消費格差の拡大はすでに1980年代後半から見られると指摘する研究もあり、1990年代にはさらにその傾向が加速化したともいえる。1980年代、1990年代の経済成長率は、ともに年平均5%台に達し (表5-2参照)、1970年代までの成長率より約2%ポイント高い。所得分配に歪みが生じてきているといえよう。

第2に、州間の格差である。これは1990年代に始まったことではないものの、おおまかにいって西部と南部で貧困削減が進み、東部と北東部地域での貧困削減率の停滞が見られる。いくつかの州での貧困削減率鈍化の要因として、

実質農業賃金の伸びが年平均2%以下にとどまったことが挙げられる（Deaton and Drèze [2002]）。実質農業賃金の上昇は、農村部の貧困指標（とくに貧困者比率）の改善に影響を与えると評価される。さらに、農村部の農業生産、農村消費が州の貧困解消に貢献しているとの実証研究もある（Datt and Ravallion [2002]）。

近年、経済成長と貧困削減をめぐる「トリックル・ダウン」に対して肯定的な実証研究が発表され、経済成長と所得分配との実証研究も進んでいる⁽⁷⁾。インドの1990年代の経済成長率は対外債務危機に陥り成長率の落ち込んだ1991年を含めても1980年代を若干上回り、全州合計でも同様の傾向が見られる（表5-2）。しかし、各州の状況はさまざまで、1人あたり所得の高い州のうちマハーラーシュトラ州、グジャラート州では1990年代の純州内総生産（Net State Domestic Product: NSDP）、1人あたりNSDPの成長率とも上昇したが、

表5-2 主要15州の実質純州内総生産（NSDP）成長率（%、年）

州	実質1人あたり NSDP (1999/00年、 1993/94年価格)		NSDP		1人あたりNSDP	
	ルビー	順位	1980/81～ 90/91年 (80/81年 価格)	1990/91～ 2000/01年 (93/94年 価格)	1980/81～ 90/91年 (80/81年 価格)	1990/91～ 2000/01年 (93/94年 価格)
アーンドラ・プラデーシュ	9,445	8	5.66	5.39	3.39	3.88
アッサム	5,785	12	3.33	2.52	1.14	0.69
ビハール	3,281	15	4.76	2.42	2.56	-0.31
グジャラート	13,490	3	4.88	6.86	2.84	5.07
ハリヤーナー	13,308	4	6.55	4.87	4.00	2.76
カルナータカ	10,912	6	5.18	7.41	3.14	5.73
ケーララ	10,178	7	3.13	5.80	1.71	4.56
マディヤ・プラデーシュ	8,248	11	4.17	4.64	1.73	2.52
マハーラーシュトラ	15,186	1	6.00	6.50	3.60	4.37
オリッサ	5,735	13	3.99	3.14	2.12	1.68
パンジャブ	14,809	2	5.37	4.58	3.40	2.62
ラージャスターン	8,555	10	6.58	5.95	3.89	3.42
タミル・ナードゥ	12,181	5	5.27	6.46	3.77	5.36
ウッタル・プラデーシュ	5,675	14	4.95	3.60	2.58	1.43
西ベンガル	9,320	9	4.58	6.87	2.32	5.13
全州・連邦直轄地	—	—	5.17	5.65	2.94	3.67
インドGDP	10,071	—	5.47	5.95	3.25	3.65

（出所） Central Statistical Organisation website (http://mospi.nic.in/11_percapnsdp_const_9394_ser.htm)； Shetty [2003: 5193]。

パンジャブ州やハリヤーナー州では低下した。さらに、1人あたり所得の低い州のうちビハール州、オリッサ州、ラージャスターン州、ウッタル・プラデーシュ (UP) 州の成長率も鈍化している。ビハール州、マディヤ・プラデーシュ (MP) 州、ラージャスターン州、UP州の4州は、北インド・ヒンディー語圏に位置し、BIMARU (ヒンディー語で病気の意) 州と表現される低所得かつ社会指標も低い開発後進地域である。そのため、初期の所得水準が低いほど成長率が高く、長期的に均衡所得水準に収斂するという新古典派経済成長理論の仮定をめぐって多くの推計が行われ、むしろ1990年代には州間格差の拡大が見られると、いくつかの研究では実証される⁽⁸⁾。

インドの実質国民所得は、1兆3667億ルピー (1951/52年度) から10兆1147億ルピー (1999/00年度) まで50年で7.4倍に成長したものの、1人あたり実質国民所得は、3744ルピー (1951/52年度) から1万207ルピー (1999/00年度) の2.7倍にしか増加していない (Government of India [2001])。この差は高い人口増加率によって説明される。全国レベルの年平均人口増加率は、1971～81年2.26%、1981～91年2.13%、1991～01年1.95%で徐々に下降しているが、BIMARU州では1991～01年でも軒並み2%を越える (Government of India [2002b])。また、1人の女性が生涯に生む子供の数「合計特殊出生率」(1998年) は、3.2 (全国) だが、地域差が大きい (表5-3)。現在の人口を維持するのに必要な置換水準2.1をケーララ州 (1.8)、タミル・ナードゥ州 (2.0) ではすでに下回っているのに対し、BIMARU州ではビハール州 (4.3)、MP州 (3.9)、ラージャスターン州 (4.1)、UP州 (4.1) の高水準を維持している。出生率低下に直接、間接的に影響を及ぼす重要な要因としては、女子教育の普及が指摘される。出生率の高い州では女性の教育指標は全国レベルを大きく下回っている。たとえば、2001年センサスにおける女性識字率は全国54.03%に対し、ビハール州33.57%、MP州50.55%、ラージャスターン州44.34%、UP州42.97%にしかすぎない。これらの州の、とりわけ農村部において、所得貧困だけでなく社会指標の改善が急務であろう。

第3に、貧困層とは、社会階層別では指定カーストや指定部族、経済活動別に見ると雇用の不安定な日雇労働者 (都市部)、農業労働者 (農村部) に集中している (Meenakshi et al. [2000]; Radhakrishna et al. [2004]; Sundaram and Tendulkar [2003c])。インドの経済社会構造において、指定カーストや指定部

表5-3 主要15州の社会経済指標

	人口 (1,000人)	都市 化率 (%)	識字率 (%)			出生時寿命 (歳)		乳児死亡率 (対1,000人)			合計 特殊 出生率	実質1人あたり年間消費支 出(不平等調整済み1983 年価格、ルピー)			第11次財政委員 会による社会経 済インフラ指数	
	2001 年	2001 年	1981 年	1991 年	2001 年	1981 年	1991 年	1981 年	1991 年	2001 年	1998 年	1983	1993/04 00	1999/ 00	指数	順位
アーンドラ・プラデーシュ	75,728	27.08	35.66	44.09	61.11	58.4	61.8	91	55	66	2.4	87.85	98.56	104.24	103.30	9
アッサム	26,638	12.72	—	52.89	64.28	51.9	55.7	—	92	78	3.2	93.84	96.86	99.81	77.72	13
ビハール	82,879	10.47	32.05	38.48	47.53	52.9	59.3	94	75	67	4.3	73.28	83.08	93.88	81.33	11
グジャラート	50,597	37.35	52.21	61.29	66.43	57.6	61.0	115	78	64	3.0	103.77	109.39	130.78	124.31	5
ハリヤナ	21,083	29.00	43.88	55.85	68.59	60.3	63.4	126	52	69	3.3	112.64	110.98	140.18	137.54	4
カルナータカ	52,734	33.98	46.21	56.04	67.04	60.7	62.5	81	74	58	2.4	91.01	96.58	116.66	104.88	8
ケーララ	31,839	25.97	81.56	89.81	90.92	68.4	72.9	54	42	16	1.8	100.29	121.11	152.74	178.68	2
マディヤ・プラデーシュ	60,385	26.67	36.63	44.20	64.11	51.6	54.7	150	150	97	3.9	78.36	85.47	92.38	76.79	14
マハラシュエトラ	96,752	42.40	55.83	64.87	77.27	60.7	64.8	119	74	49	2.7	95.59	104.07	121.95	112.80	6
オリッサ	36,707	14.97	40.97	49.09	63.61	53.0	56.5	163	125	98	2.9	75.74	94.87	96.53	81.00	12
パンジャブ	24,289	33.95	48.17	58.51	69.95	63.1	67.2	127	74	54	2.6	123.51	128.82	147.11	187.57	1
ラージャスターン	56,473	23.98	30.11	38.55	61.03	53.5	59.1	141	87	83	4.1	89.74	96.53	110.90	75.86	15
タミル・ナードゥ	62,111	43.86	54.39	62.66	73.47	56.9	63.3	104	54	53	2.0	86.12	105.45	127.54	149.10	3
ウッタル・プラデーシュ	166,053	20.78	33.35	41.60	57.36	50.0	56.8	130	99	85	4.6	77.72	84.88	95.64	101.23	10
西ベンガル	80,221	28.03	48.65	57.70	69.22	57.4	62.1	95	62	53	2.4	85.26	109.73	118.98	111.25	7
全国	1,027,015	27.78	43.57	52.21	65.38	55.5	60.3	115	77	71	3.2	86.59	97.53	111.28	—	—

(注) 2000年にビハール州、マディヤ・プラデーシュ州、ウッタル・プラデーシュ州は一部が分離したため、人口をはじめとする2001年の3州のデータには注意を要する。

(出所) Government of India [2000b: Annexure VI 5; 2002b: 150, 186, 218, 266; 2002d: 53, 79]. オリジナルはセンサス(人口、識字率)、Sample Registration System(保健)、全国標準調査(支出)。

表5－4 全国標本調査（1999/00年度）における社会階層・経済活動別貧困者比率（％）

都市	指定カースト	指定部族	その他	合計
自営業	45.28	39.95	23.59	26.11
常雇用	18.12	20.95	9.83	11.36
日雇雇用	58.49	63.89	45.08	49.95
その他	33.89	24.91	14.26	16.85
合計	37.84	35.51	19.98	23.09
農村	指定カースト	指定部族	その他	合計
自営業（農業）	30.11	39.97	17.97	21.62
自営業（非農業）	32.76	40.87	21.06	24.09
農業労働者	46.20	60.69	39.39	44.64
その他労働者	32.82	44.22	22.59	27.79
その他	22.45	23.55	12.81	14.93
合計	38.38	48.02	23.23	28.93

（出所） Sundram and Tendulkar [2003c: 5270-5271].

族は土地や小作権を持たない農業部門の賃金労働者である農業労働者の割合が高い（1993/94年度のNSSでは、指定カーストの47％、指定部族の35％が農業労働者）。表5－4からは、指定カースト・指定部族の貧困者比率はどの雇用形態においても他の社会集団よりも高く、とりわけ農業労働者と日雇労働者にその傾向が強く見られることがわかる。指定カーストや指定部族に対する公的雇用、高等教育、議会における機会の不平等の是正については、第3節の留保政策で検討する。

第2節 貧困削減プログラムの推移

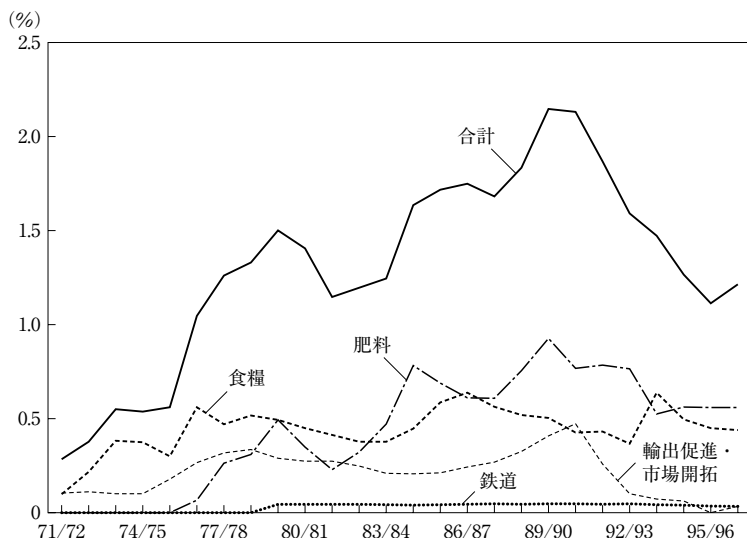
独立後のインドにおいて採られた公企業主体の重工業化政策では、資本集約的な形で工業化が進められたために、少なくとも短期的には工業部門への雇用の吸収によって労働需要を増加し、賃金所得の上昇から貧困削減が進むといったパターンは見られない。他方、GDPに占める農業部門は54.6％（1951/52年

度)から27.9%(1999/00年度)まで低下したが、雇用では依然として61.7%(1999年)を占める(Government of India [2001])重要な部門である。1960年代から農業政策の転換によって高収量品種が普及しはじめ、灌漑などのインフラ整備の進んでいたパンジャブ州、ハリヤーナー州を中心に農業生産が伸び、これらの州での貧困削減が進んだ。

1971年に「貧困追放」(*Garibi Hatao*)を掲げて政権に返り咲いたインディラ・ガンディー首相は、国家非常事態(1975~76年)の間に貧困対策の処方箋「20項目プログラム」(20-Point Programme)を示した。統制主義の強化、独裁化により失った党の基盤に代わって末端の大衆からの支持を必要としたためである。とくに、大票田の農村部の貧困対策に取り組むことに迫られていた。また、1960年代後半にインドは旱魃による深刻な食料危機に陥り、農村部では農民の紛争も起きていた。さらに、食料などはPDSにより提供されたものの、一部の州を除くと受益者が都市部に偏っていた。そこで、政府は農村部に対して緑の革命と貧困対策を柱とする補助金投入を開始したのである。ただし、ここでいう補助金とは食料、肥料、電力などが中心で、教育や保健といった分野に対する中央政府の支援に関しては高い評価はできない。農村部、とりわけ農業部門の重視は、農業投入財への補助金だけでなく、農業所得、土地がほとんど課税対象とならなかったことにも見られる。さらに、農家の側もPDSにおける食料買い上げ価格の引き上げ圧力を政府に対して強めたと指摘される。

その後1970年代後半になると、工業部門では長期停滞から脱出の兆しが見えはじめ、また緑の革命の成果によって食料自給を達成した。1980年の総選挙で復活したインディラ・ガンディー、続く1984年以降のラジーヴ・ガンディー(Rajiv Gandhi)のインド国民会議派(Indian National Congress)政権でも、補助金拠出による貧困対策が続けられた。それは1991年以降の経済改革で財政赤字削減に迫られるまで補助金拠出が伸び続けていることから明らかである(図5-1)。佐藤・金子[1998a; 1998b]によると、補助金は総選挙のサイクルに応じて変動したこと、それがいかに政治的に重要だったかがわかる。しかし補助金増加に応じて財政赤字が拡大し、それをファイナンスするためにマネーサプライも変動したため、総選挙の際にしばしば争点となってきた物価上昇率が10%を越えないようにマクロ経済運営を進めることが政治的に求められた(佐藤・金子[1998a; 1998b])。このように政府のとってきた物価の安定

図5-1 中央政府の明示的補助金（対GDP比）



(注) 1996/97年度は暫定値。

(出所) Srivastava and Sen [1997: 137]; Government of India [1999a: S7] より筆者作成。

政策が貧困削減に果たした役割を肯定的に捉える実証研究がいくつかある（たとえばDatt and Ravallion [2002]）。

独立後の実質経済成長率は、1970年代まで年平均3%台にすぎないものの、産業・貿易分野の一部で規制緩和の始まった1980年代に成長率は5%台に上昇した。一方、労働法や社会保険で保護されている組織部門（Organised Sector）の雇用の伸びは停滞している。雇用創出をもっぱら担ってきた小規模工業（Small Scale Industry: SSI）部門においても、過去のSSIセンサス（参照期間は1972年、1987/88年度、2000/01年度）では企業あたりの雇用者数に大きな増加傾向は見られない（本書第9章参照）。1991年の経済自由化以降も、経済成長率が引き続き年平均5%台を維持したのに対し、労働節約化や雇用の非正規化の傾向はさらに加速している。2004年の総選挙後にデリーの発展途上社会研究センター（Centre for the Study of Developing Society）により実施された世論調査によると、インド人民党（Bharatiya Janata Party）を中心とする国民民主連合（National Democratic Alliance: NDA）政権（1999年～2004年）の政策のなかでは

雇用政策への評価が最も低かった。とりわけ、低所得層ほどNDA政権下で経済状態が悪化したと回答している。そうした経緯から政権を奪回した国民会議派を中心とする統一進歩連合（United Progressive Alliance: UPA）は、農村部や経済社会的弱者重視の政策を打ち出している。

以上のような政治経済的な背景の下で、貧困削減プログラムがどのように実施されてきたかを次に見てみよう。

1. 農村部の貧困削減プログラム——総合農村開発から公的雇用重視へ——

インドの貧困層は、その4分の3が農村部に住んでいる（表5-1）。農村部において「貧困層」がターゲットとなるのは1970年代であり、1980年代から本格的に全国展開をしてきた。まずその中心を担ったのは、総合農村開発プログラム（Integrated Rural Development Programme: IRDP）である⁽⁹⁾。同プログラムは1978年に開始し、1980年から全国各県に拡大した。その目的は、貧困線以下の世帯を対象として自営業を振興し、貧困線より上の所得を獲得させることである。具体的には、補助金と地元銀行や協同組合からの無担保、低利の融資を組み合わせ提供し、貧困層に生産的資産、たとえば家畜、農耕具、リクシャー、ミシンなどを購入させた（1990/91年度までは現物支給）。また、生産的資本を活用するために青少年、女性、農民、手工業者を対象とするさまざまな下位プログラムも用意された。受益者の選定は、最貧困層を優先とし、村民総集会で決定するとされた。中央政府からの資金（中央と州政府が全資金の50%ずつを分担）は、州政府を通さず直接各県（District）に交付されたが、このプログラムは村落社会・経済の構造的な改革を伴わずに実施されたことに注意が必要である。

IRDPは、政府により大々的に宣伝されたプログラムであった。そのため、政府による全国規模での同時評価も5回行われるなど、多くの評価が存在する。第4回評価（1992年9月～93年8月）によると、プログラムの最大の目的であった受益者世帯のうち15.96%が貧困線を超えたに過ぎず、受益者層のローン返済率は41%に留まり、地方行政官が受益者を選んだケースも42%に及んだ（Government of India [1999c]; Lok Sabha Secretariat [1999]）。他方、経済・行政インフラの整備された地域では相対的に評価も高くなり、また受益者層には社

会的地位の上昇感が見られるなどの実証研究もあり、一定の効果も否定はできない。しかし、一般的に政府報告書は過大評価との批判が強く、多くのミクロ・レベルでの実証研究・評価は、ターゲティング、資金運用効率、汚職などの行政上の問題などさまざまな側面から政府よりも厳しい評価を下している。とりわけ、「貧困線以下の人口」のターゲティングに批判が集まった。Drèze [1990] は、貧困線を絶対視したことによって、所得によって測定することのできない貧困の多面性を捉えられなかっただけでなく、農村家計の所得を安定的なものとして捉えたことが融資返済に影響したと批判している。さらに、ある一時点での所得を基準としたことが、一時的貧困と慢性的貧困の区別を難しくしたと考えられよう。貧困者比率の高い農業労働者、非農業部門の日雇い労働者は、雇用が不安定で所得変動が大きいと、貧困線を上下する一時的に貧困家計に陥る可能性が高い。したがって、所得変動のリスクを回避し、貧困からの脱出だけでなく貧困に陥らせないための政策やプログラムの提供が必要とされているのである。

さて、1980年代後半以降、IRDPに代わって公的雇用プログラムの予算がのびている。公的雇用プログラムは、貧困層の自己ターゲティングにより成り立つ。中央政府は、1960年代に農村雇用プログラム、また1970年代後半にフード・フォー・ワーク (Food for Work) プログラムを開始した。その後もさまざまな公的雇用プログラムが運用されており、2004年にはUPA政権下で全国フード・フォー・ワーク・プログラム (National Food for Work Programme: NFFWP) も最後進150県で始まった。そのほか、州での公的雇用プログラムにも、ほかの貧困削減プログラムと比較して評価の高いプログラムが存在する。その代表格がマハーラーシュトラ州の雇用保証計画 (Employment Guarantee Scheme: EGS) である⁽¹⁰⁾。EGSは、1970年代初頭の旱魃時に各県での公共事業を通して成人男女に雇用を提供し、一時的な貧困対策としての効果を上げた。特徴的なのは、農村部の誰もが参加できる普遍性を持つ計画でありながら、賃金を市場の農業賃金より低く設定したため、自主的な選択が可能となり、本当に雇用・所得を求めている者のみが参加したことである。また、農業賃金への上昇圧力、女性の高い参加率、農村インフラ整備における高い経済収益率などでも高く評価されている。さらに、州政府財政運営でも都市部での税収が農村部への所得移転となっていること、農村部から都市部への移住を防ぐ効果もあった点を過小評

価すべきでなかろう。

EGSは、公的分配システム（PDS）の所得移転の効果には及ばないものの、ターゲティングが優れているためにプログラム全体のコスト効果でははるかに上回るとも指摘される（Guhan [1994]）。一方で、賃金が低く設定されているために同計画に参加しても貧困線を越えることは難しい。そのためか、近年は賃金の高いほかの公的雇用プログラムに人々が流出する問題も抱えている。すなわち、EGSは貧困層にとって所得変動のリスクに対応した一時的な貧困対策にすぎないことに注意が必要である。貧困層に対する高いターゲティングを維持するためには賃金を低く設定する必要がある、一方で貧困層が貧困線を越えるためには賃金を高くすることも求められる。公的雇用プログラムと他の貧困削減プログラムを組み合わせる提供すること、あるいは賃金の異なるさまざまな公的雇用プログラムの選択肢を貧困層に与える必要もあるだろう。

2004年の総選挙で誕生したUPA政権は、農村部の公的雇用プログラムの実施による貧困対策を重視しており、18歳以上の成人に年間100日以上の方非熟練労働を提供する全国農村雇用保証法（National Rural Employment Guarantee Act, 2005）を発効させた。2001年に既存の公的雇用プログラムを統合した全農村雇用計画（Sampoorna Grameen Rozgar Yojna: SGRY）や2004年に開始した全国フード・フォー・ワーク・プログラムは同法の下で統合される見込みである。政府は、賃金の設定と貧困層のカバー率（ターゲティング）とのバランス、財政制約の下でのPDSにおける余剰食料の利用、地方行政及びボランティア組織・NGOとの連携による効果的・効率的な運営などの課題に取り組んでいくことが求められている。

最後に、IRDПについて触れておこう。同プログラムは1999年にすべての下位プログラムとともにスワンジャヤンティ村落自営業計画（Swarnjayanti Gram Swarozgar Yojna: SGSY）に一本化された。SGSYは貧困層の組織化が重視され、IRDП下での個別世帯から自助グループ（Self Help Group）向けのプログラムに生まれ変わった。さらに1990年代以降、官民連携による自助グループへのマイクロファイナンスもSGSYを上回る勢いで急速に普及している（須田 [2001]）。公的雇用とは異なるアプローチによる所得変動へのリスク対策として、マイクロファイナンスの貧困削減への効果にも注目していく必要があろう。

2. 都市部の貧困削減プログラム

表5-1から都市部の貧困者比率は農村部より低いことが明らかになった⁽¹¹⁾。そのため都市の貧困とは、農村部の貧困層が雇用を求めて都市に流入し、インフォーマル・セクターで就業している結果にすぎない、すなわち都市の貧困とは農村の貧困の延長線上にある問題と捉えられてきた。都市の貧困者人口は人口増加などによって1970年代よりも1980、1990年代に増加している。また、1980年代から1990年代にかけての都市貧困者層間の不平等（2乗貧困ギャップ比率）は農村部のそれを上回る。さらに、1999/00年度のNSSでは、主要15州のうち9州の都市部貧困率が農村部貧困率よりも高い（表5-5）。その傾向は、貧困者比率の低い州でとくに顕著である。そのため、各州の貧困率と

表5-5 各州貧困者比率（％）

		1973/74 年度 NSS			1999/00 年度 NSS		
		農村部	都市部	合計	農村部	都市部	合計
1	パンジャープ	28.21	27.96	28.15	6.35	5.75	6.16
2	ハリヤーナー	34.23	40.18	35.36	8.27	9.99	8.74
3	ケーララ	59.19	64.74	59.79	9.38	20.27	12.72
4	グジャラート	46.35	52.57	48.15	13.17	15.69	14.07
5	ラージャスターン	44.76	52.13	46.14	13.74	19.85	15.28
6	アーンドラ・プラデーシュ	48.41	50.61	48.86	11.05	26.23	15.77
7	カルナータカ	55.14	52.53	54.47	17.38	25.25	20.04
8	タミル・ナードゥ	57.43	49.40	59.94	20.55	22.11	21.12
9	マハーラーシュトラ	57.71	43.87	53.24	23.72	26.18	25.02
	全国	56.44	49.01	54.88	27.09	23.62	26.10
10	西ベンガル	73.16	34.67	63.43	31.85	14.86	27.02
11	ウッタール・プラデーシュ	56.53	60.09	57.07	31.22	30.89	31.15
12	アッサム	52.67	39.92	51.21	40.04	7.47	36.09
13	マディヤ・プラデーシュ	62.66	57.65	61.78	37.06	38.44	37.43
14	ビハール	62.99	52.96	61.91	44.30	32.91	42.60
15	オリッサ	67.28	55.62	66.18	48.01	42.83	47.15

(注) 1999/2000 年度調査で貧困者比率の低い州から降順に並べた。

(出所) Government of India [2002c: 76-77].

都市部貧困率との順位相関（1999/00年度で0.64）は、農村貧困率の同値（同0.98）と比べてだいぶ低くなる。すなわち、都市部の所得貧困を理解するには、都市部固有の要因を解明する必要があるだろう。

開発途上国では、1980年代まで農村部への貧困削減に重点が置かれる都市バイアス（Urban Bias）が見られたものの、構造調整プログラムの導入で農村部のみならず都市部の貧困問題にも焦点が当たようになった。インドの都市貧困削減プログラムは、1980年代後半から公的雇用プログラムを中心に展開してきた（附表5-1）。なぜなら、近年の都市部の貧困は、組織部門雇用の伸びの停滞、雇用の非正規化と深く関連するとみられるからである。筆者が2004/05年度にアーマダーバード（グジャラート州）で実施した染色・捺染労働者の調査でも、賃金と所得変動には雇用形態ごとに大きな差が見られた。表5-4からも日雇労働者の貧困者比率がほかの雇用形態に比べて高いことがわかる。また、雇用機会の少ない人口5万人以下の小都市では、人口100万人以上の大都市の貧困者比率を上回る（1993/94年度のNSSでは前者の貧困者比率43.16%、後者は20.57%）。小都市では雇用だけでなく飲料水、電気、トイレなどのインフラ整備も遅れている。そのため、小都市を対象とした公的雇用プログラムやインフラ整備プログラムも実施されている（附表5-1）。

都市部の貧困は、労働市場のほかにも、土地・住宅、金融市場、社会保護・社会サービス、環境破壊、社会階層などの側面で農村貧困の要因とは異なる（たとえばWratten [1995]）。第10次5ヵ年計画（2002/03～06/07年度）では、都市部貧困層に見られる脆弱性の特質として、①住宅インフラや所有権や含む居住的側面、②雇用を中心とする経済的側面、③教育、保健、食料などの社会的側面、④暴力、情報、公正など個人に関する側面、の4つが挙げられている。附表5-1からは、中央政府プログラムでは公的雇用のほかに住宅建設に力点が置かれていることがわかる。2001年センサスによると、都市人口の22.59%がスラム地域に住んでいる⁽¹²⁾。独立以降、スラム住民を中心とする都市貧困層に対しては国家主導の土地取得および住宅建設が行われてきた。そのため、都市の土地利用にはさまざまな法律規制が敷かれ、たとえば1976年には都市土地（上限・規制）法（Urban Land（Ceiling and Regulation）Act）が施行され、民間部門の土地所有が制限された（同法は1999年廃止）。同時に、1970年代頃から自助努力、自己資金による住宅建設への必要性も見直されはじめ、住宅金

融機関として住宅都市開発公社（Housing and Urban Development Corporation Limited: HUDCO）や住宅開発金融公社（Housing Development and Finance Corporation : HDFC）が相次いで設立された。しかし、第6次5ヵ年計画（1980/81～84/85年度）で民間部門の参入を促す住宅政策に転換し、政府の役割は貧困層自身の自助努力による低コスト住宅建設の支援に限定された。それまでの国家主導の住宅建設ではコストの高い住宅が供給され、結果的には貧困層の入居率が低かったためである。その後、この政策変更に沿った形で1988年に国家住宅政策（National Housing Policy）が発表され、国立住宅銀行（National Housing Bank）の設立をはじめとする金融機関による融資の拡充も図られた。それでも1991年センサス時点では全国で2290万戸の住宅が不足しており、うち90%以上が低所得者向けの住宅と推計されている。1998年には再び国家住宅・居住政策（National Housing and Habitat Policy）が発表され、中央政府は法律、財政、金融面の支援や整備を進めるなどの住宅建設促進のための環境づくりを担い、実際の住宅建設を担うのは民間部門とあらためて強調されている。政府は、同政策に添う形で低所得層に対する年間200万戸（うち都市部では70万戸）住宅建設計画（Two Million Housing Scheme）を発表し、HUDCOの融資を中心として同計画をはじめとする住宅建設を進めている。しかし、それを担う州行政の汚職（住宅は州政府管轄）、公的金融機関による不透明な融資先の選択、また屋根や壁の堅固な構造の住宅（Permanent/ *Pakka* House）に対する需要の所得弾力性の高さなどから、現状でも低所得層には低コストかつ堅固な構造の住宅を得るのが難しいと指摘される⁽¹³⁾。

住宅で生活するのに必要な飲料水やトイレの建設も、国連「国際飲料水と衛生の10年（International Drinking Water Supply and Sanitation Decade: IDWSSD）」（1981～90年）を契機に強化された。IDWSSDに応じて農村部への給水は首相直属の特別任務にされたのである。しかし、1990年までにすべての人に飲料水と衛生を供給するという目標は達成できなかった。IDWSSD終了時にニューデリーで開催された2000年に向けた安全な水会議（Safe Water 2000 Conference）で課題として挙げられた、①制度改革、②環境への配慮、③コミュニティーによる管理、④財政面の向上、の4つが1990年代の5ヵ年計画での水道政策の柱となった。近年、水道衛生の普及が遅れるにつれて、その普及に莫大なコストがかかることが各種報告書から明らかになったこと、また開発途上国での民

活・民営化の流れのなかで、インドの大都市部でも民間、対外援助の利用による浄水場建設が増加している。他方、それ以外の中小都市や低所得層向けの水道、衛生の普及には、政府の主導の下で住民の自助努力と金融機関の支援を促す政策が中心となっている。

住宅、水道、トイレ建設のいずれのインフラ整備においても、需要が供給を大きく上回る状況が続いている。2001年のセンサス（都市部）では、全家屋における堅固な構造の家屋の比率は79.3%、家内にトイレのある家屋（複数の家屋でのシェアも含む）の比率は70.4%、電気の通じている家屋の比率は87.6%、飲料水の主要入手手段を蛇口とする家屋の比率は68.7%で、都市全体としては生活インフラ整備が進んでいるように見える。しかし、低所得者層やスラム地域でのインフラ整備、さらに大都市の高級住宅街であっても24時間の給水、電力供給など全体的なサービスの質の向上が必要とされており、今後も多くの資金と時間を要すると考えられる。

以上、中央政府の貧困対策プログラムは、都市部のインフラ整備を除くと、所得変動のリスクに対応した公的雇用を中心として、一時的な貧困対策を核に進められている。以下に、慢性的な貧困対策として社会政策と留保政策を見ておこう。

第3節 社会政策と留保政策

貧困は、所得や消費をもとに設定された貧困線を下回る状態のみを指すわけではない。所得だけが生活水準を決定するものではないからである。世界銀行の「世界開発報告2000/01年」では、貧困の概念を「所得」、「教育と保健」、「脆弱性」、「声の届かないこと」、「権力のないこと」までも含む多面的な側面から捉えている。また、2000年に国連総会で採択された「ミレニアム開発目標」（Millennium Development Goals）は、開発途上国が2015年までに達成すべき8つの目標が掲げられている。それには貧困と飢餓の撲滅のみならず、教育や保健の改善、環境保護なども含まれる。インドにおいても、経済学的手法だけでは測定できない貧困概念の深化が人類学や社会学の手法との対話によ

って模索されてきた（たとえばBardhan [1989] 参照）。

さて、シュルツやベッカーが教育や保健を経済成長に不可欠な人的資本と捉えたのに対し、1970年代から国際機関で実践されたベーシック・ニーズ・アプローチのなかでは、教育や保健を基本的な権利と捉えている。さらに1990年以降、アマルティア・セン（Sen [1985]）の「潜在能力」概念をもとにした「人々の選択の拡大過程である」人間開発の指数が国連開発計画の「人間開発報告書」（Human Development Report）で発表されている。インド国内でも国、州、県における人間開発指数（Human Development Index: HDI）が所得、教育、保健指標の単純平均から作成され、「人間開発報告書」が出版されている⁽¹⁴⁾。

表5－6は、インド政府によって発表された主要15州のHDIである。このHDIは、①乳児死亡率及び1歳時の寿命、②7歳以上の識字率及びフォーマル教育の密度（1～12年生の全就学率に対する1～12年生の加重平均の就学率。全就

表5－6 主要15州の人間開発指数（1981-2001）

	1981		1991		2001	
	指数	順位	指数	順位	指数	順位
アーンドラ・ブラデーシュ	0.298	9	0.377	9	0.416	10
アッサム	0.272	10	0.348	10	0.386	14
ビハール	0.237	15	0.308	15	0.362	15
グジャラート	0.360	5	0.431	6	0.479	6
ハリヤーナー	0.360	4	0.443	5	0.509	5
カルナータカ	0.356	6	0.412	7	0.478	7
ケーララ	0.500	1	0.591	1	0.638	1
マディヤ・ブラデーシュ	0.245	14	0.328	13	0.394	12
マハーラーシュトラ	0.363	3	0.452	4	0.523	4
オリッサ	0.267	11	0.445	12	0.404	11
パンジャブ	0.411	2	0.475	2	0.537	2
ラージャスターン	0.256	12	0.347	11	0.424	9
タミル・ナードゥ	0.343	7	0.466	3	0.531	3
ウッタル・ブラデーシュ	0.255	13	0.314	14	0.388	13
西ベンガル	0.305	8	0.404	8	0.472	8
全国	0.302	—	0.381	—	0.472	—

（出所）Government of India [2002b: 25].

学率は6～18歳人口に対する調整値)、③実質1人あたり消費支出(ジニ係数による調整値)から算出される([2002b])⁽¹⁵⁾。表5-6から浮かび上がる特徴をまとめてみよう。

第1に、2001年のオリッサ州を除きすべての州でHDIは改善した。なかでもタミル・ナードゥ州、ラージャスターン州の改善率が高く、相対的な順位を上げた。これらの2州では、教育(ラージャスターン州)と保健(タミル・ナードゥ州)の指標に大きな改善が見られる(表5-3)。一方、アッサム州では低い所得改善率が相対的順位の低下につながった。そのほか、ほとんどの州に共通して見られるのは、HDIの改善率が1980年代より1990年代に停滞した点である。内訳を見ると所得の伸びはそれほど停滞しておらず、社会指標の改善が鈍化している。社会指標は高いほど改善が困難になるのは周知の事実であるものの、開発後進州を中心とする保健指標の改善率の伸び悩みには注意が払われるべきであろう。

第2に、20年間にわたって第1位ケーララ州、第2位パンジャブ州、第15位ビハール州の順位は不動であった。ほかの州も、前述のタミル・ナードゥ、ラージャスターン、アッサムの3州を除くと順位の大きな変動はない。すなわち、ケーララ州を除くと人間開発指数と1人あたり所得(表5-2及び表5-6参照)の順位とは比較的似ており、高所得州では一般に人間開発指数も高い。

第1位のケーララ州では、州政府が社会政策を重視した結果、高い社会指標が達成されている。特筆すべきは、男女、農村と都市の指標の格差が非常に小さいことである(表5-7)。さらに同州は、主要州のなかでは唯一女性人口の方が多いことでも知られる(表5-7)。Drèze and Sen [1989]は、先進国の男性と女性の人口比は1対1.05であるのに対し、中国、南アジア、中東、北アフリカでは生物学的に生存率の高いはずの女性人口の方が少ないことに着目し、文化、社会あるいは経済的(栄養、保健医療)な差別による喪われた女性たち(Missing Women)の存在を指摘した。インド全国でも男性1000人に対し、過去20年間を見ると女性934人(1981年)、927人(1991年)、933人(2001年)で推移しており、各州においても下降傾向が見られる(Government of India [2002b])。その要因として、女性の幼児死亡率の高さが挙げられることから、女兒の栄養と医療へのアクセスが限られていることが指摘できる。また、1990

表 5－7 3 州社会指標の比較

識字率（％、2001 年）	都市	農村	男性	女性
ビハール	72.71	44.42	60.32	33.57
ケーララ	93.38	90.05	94.2	87.86
パンジャープ	79.13	65.16	77.63	63.55
全国	80.06	59.21	75.64	54.03
乳児死亡率 (対 1,000 人、1991 年)	都市	農村	男性	女性
ビハール	50	77	62	89
ケーララ	42	45	81	53
パンジャープ	56	81	45	41
全国	51	84	74	79
男女比率（男性 1,000 人に対する女性人口、 2001 年）	都市	農村	合計	—
ビハール	869	927	921	—
ケーララ	1,058	1,059	1,058	—
パンジャープ	848	887	874	—
全国	901	946	933	—

(出所) Government of India [2002b: 186-188, 226-227, 240].

年代には比較的所得の高い州で女性人口比率が低下した。出産前の性別判断技術へのアクセスが可能になると、女性人口比率が低下する可能性もある (Deaton and Drèze [2002])。地域、経済・社会階層による差はあるものの、結婚の際の持参金 (dowry) や労働市場での雇用や昇進の機会、賃金の相対的な低さによって、各世帯、とりわけ貧困世帯にとって女兒を生み、育てるコストの重圧は男児より大きいのが現状であろう。

さて、ケーララ州の 1 人あたり純州内総生産 (NSDP) は全国的に見ると中位水準に位置する (表 5－2)。しかし、国内外への出稼ぎ労働者からの送金によって 1 人あたりの消費支出は極めて高く (表 5－3 にジニ係数による調整値を示したが、調整していない値でも他州より高い)、高い 1 人あたり州民総生産が推

測される⁽¹⁶⁾。ケーララ州における所得、社会兩分野の高指標の達成によって、第2位のパンジャブ州とのHDIの差は20年間ほとんど縮小していない。また、ケーララ州では貧困者比率も1970年代以降、急速に低下したことがわかる(表5-5)。一方、パンジャブ州は農業生産によって高い1人あたり所得を達成し、貧困者比率も低い(表5-5)。しかし、同州の社会指標はケーララ州ほどの水準に達しておらず、2001年の男性人口1000人あたりの女性人口は874人でしかない。パンジャブ州の低い貧困率の背景には、農業生産によるトリックル・ダウン効果はもちろん、各世帯における極端な男児選好も貢献している可能性があるろう。

1. 社会政策——教育と保健——

インド憲法において、教育(技術教育、医療教育、大学を含む)や人口・家族計画は中央と州政府の共同管轄(Concurrent List)、公衆衛生、医療、水道などは州政府の管轄(State List)と規定される。歳出分担はこの区分とは多少の相違が見られ、教育や保健は州政府が主要財源となっている。しかしその内訳を見ると、中央政府は5ヵ年計画実施のための「計画支出」の30～40%を占める。すなわち中央政府は政策策定、事業計画など戦略的な役割を果たす一方、各州政府は公務員給与や施設維持費に当たる「非計画支出」中心にならざるをえない状況が浮かび上がる。こうした財政制約はあるものの、各政府は社会政策において州独自のイニシアティブを発揮する余地がある。たとえば、極めて似通った社会指標を達成しているマハーラーシュトラ州とタミル・ナードゥ州を比較すると、前者は公衆衛生や雇用を重視する「促進型」の社会政策をとり、後者は栄養、年金を重視する「保護型」の社会政策をとる(Prabhu [2001])。また、学校制度は全国的に10+2年制に統一されたものの、教育については1976年まで州政府の管轄だったためか、10年生の内訳、就学年齢、授業日数、試験など多くの点で各州独自の制度が残されている⁽¹⁷⁾。

表5-3に各州の教育と保健指標を示した。州間の大きな格差が明らかであろう。なかでも目につくのはBIMARU州の指標の低さであり、国全体の低指標は人口規模の大きいこれらの州の影響を受けていることが一目瞭然である⁽¹⁸⁾。低指標の要因としては主に次の4点が考えられよう。

第1に公共支出の低さである⁽¹⁹⁾。1997年の対GDP比支出は教育3.2%、保健

0.6%であった（World Bank [2001]）。これらの数値は、同年の低中所得国の数値（教育4.1%、保健1.3%）をも下回るものである。教育、保健とも国家政策において対GDP比6%が支出目標とされてきた。両分野とも、公共部門の支出が低迷するなか、民間部門の高い支出によってこの目標値をすでに達成していると推計される（Tilak [1995]; World Bank [1995]）。民間部門の台頭は、政府による社会サービスの質の劣悪化に歯止めがきかなくなった1980年代頃から全国的に顕著となっている。そのため近年の教育や保健支出（政府+民間）は、他の東アジア・東南アジア諸国と比べてもが高く、その割には教育や保健指標の改善に結びついていないと評価される⁽²⁰⁾。しかし、子供を私立校に通わせる余裕がない、あるいは私立病院に行くことのできない低所得者・貧困層に対する公共支出の重要性は変わりがないことを強調しておく⁽²¹⁾。

第2に、政府の予算配分の歪みが指摘できる。中央政府の教育計画支出のうち初等教育への配分は、第1次5ヵ年計画（1951/52～55/56年度）で50%を越えたのを除くと、第2次計画（1956/57～60/61年度）から後述する援助増加前の第7次計画（1985/86～89/90年度）までは20～30%台前半の低位で推移した（Government of India [2001] 参照）。それは、独立以前から高まっていた知識エリート層による高等教育への需要が高等教育機関の設立と学生数の顕著な伸びになって表れ、高等教育重視に転換せざるをえなかったからである（Kumar [1998]）。中央政府の保健支出も、第1次5ヵ年計画では対総計画支出の3.3%を占めていたものの、漸減して第5次計画（1974/75～77/78年度）以降は1%代後半からさらに低下傾向にある。とくに民間部門の拡大につれて病院・薬局への支出の低下が見られる。対照的に、同じ保健支出に分類されることの多い水道衛生については、第6次、第7次計画でそれぞれ対総計画支出比3.6%、3.2%に増加している。これには、1980年代以降インディラ・ガンディー政権で改訂された「20項目プログラム」になかに農村部の給水が組み込まれ、続くラジーヴ・ガンディー政権でも1980年代の国連「国際飲料水と衛生の10年」の下で農村部の給水が首相直属の特別任務となったためである。

ただし、各州の状況は多様である。社会指標の高いケーララ州では独立直後の1950年代に教育支出における初等教育への配分が40%台から60%台に引き上げられ、初等教育重視の政策が読み取れるのに対し、開発後進州のUP州では同時期に40%台から30%台まで低下した（佐藤 [2000]）。保健支出において

も、少なくとも1980年代前半までケーララ州は他州の支出を大きく上回っていた。しかし近年、ケーララ州の教育、保健支出は子供の数の減少もあってか低下し、もはや他州を大幅に上回るものではない。それでも、ケーララ州の独立後早い段階での初等教育や保健重視の政策は非常に価値のある政策だったといえよう。なぜなら、初期に社会サービスを重視しなかった開発後進州などは、人口増加などによりキャッチ・アップのための財政負担がさらに大きくなっているからである。

第3に、国家政策における目的とそれを達成するための手段の整合性が欠けていることが挙げられる。独立後、憲法（第45条）では1960年までに14歳までの無料義務教育を提供するとの野心的な条項が掲げられている。その後も国家教育政策が何度か発表され、14歳までの無料教育の提供も憲法条項に残った（2002年の第86次憲法改正で第45条にかわって憲法第21条Aに6～14歳までの無料の義務教育を受ける権利が新条項として加わった。また、2005年時点で教育権利法案（Right to Education Bill）が審議されている）。しかし、第6次全国教育調査（Sixth All India Educational Survey）によると、1993年時点の初等教育の粗就学率（6歳から11歳までの全人口に占める1年生から5年生までの就学者の割合）は、81.85%（全国）、73.10%（全国女子）である（National Council of Educational Research and Training [1998]）。これらは比較的高い数値のように見える。しかし、政府の就学率統計は、地方行政官による過大申告のインセンティブが大きい、かなりの過大評価と見なされていることに注意が必要である。さらに、就学後にドロップ・アウト、落第する生徒も少なくない。PROBE Team [1999] は、北インド5州の学校及び家計調査から、一般に子供の就学を阻害する要因として語られてきた「両親の教育への無関心さ」と「児童労働」とは逆の実態を示した。すなわち、親には少なくとも男児の教育を重視する姿勢が見られ、働いているから通学できないのではなく、学校をドロップ・アウトした児童が就業しているのである。その上で同書は、教科書、制服など教育コストの高さ、学校への地理的・社会的な距離、後期初等教育（Upper Primary School）施設の不足、教員1人あたりの生徒数の多さ、授業の低い質、さらには女兒就学を決定する重要な要因のひとつとされる女性教員の少なさなどを、初等教育への就学や卒業を阻害する要因として挙げている。

保健においては、1978年に世界保健機関（World Health Organization: WHO）

の「アルマアタ宣言」で「2000年までにすべての人に健康を」との国際的な目標が掲げられたのを受けて、インドでも1983年の国家保健政策（National Health Policy）でプライマリー・ヘルス・ケア・サービスの向上、ヘルス・ボランティアによる保健知識や技術の習得、統合された広範囲の医療ネットワークの確立などが打ち出された。しかし同時に、民間部門の保健医療への投資促進もこの時にすでに盛り込まれている。WHO「世界保健報告書」（World Health Report）によると、インドにおける死因の約50%は感染症（1998年）によるものであり、そのうち53%が伝染病（うち下痢、子供の病気、結核で74%を占める）である。1990年代の人口1000人あたりの医者数は公共部門のみで0.2人、民間を併せると1.0人であった（Misra, Chatterjee and Rao [2003]）。民間部門に医者が偏っているのは明らかであろう。2002年の国家保健政策（National Health Policy）でも民間部門の促進が言及されているが、民間病院があえて伝染病対策や公衆衛生に取り組むインセンティブは小さい。他方で、公的サービスの質の劣化から、各世帯における質の高い私立病院への依存も進んでいるのも事実である。しかし、低所得層ほど質のよい民間部門のサービスにアクセスすることが難しく、さらに低所得家計になるほど公立・私立にかかわらず保健・医療費支出の負担が大きい傾向が見られる⁽²²⁾。そのため、非貧困層の貧困に陥る重要な要因のひとつに保健・医療支出（もちろん、自由に働けなくなった労働者の分の収入減も響いている）を挙げる研究もある（Krishna et al. [2003]）。

多くの研究、政策提言では、政府による不適切な社会階層・地域のターゲティング、歪んだ補助金配分、あるいは低い公共サービスの質が指摘される。それでも、現場での施設や機材などのインフラの投入量、それらに地理的・社会的文化的にすべての人がアクセスできるような分配のバランス、また教員や医者などの人的資源の投入量や質の問題、それらに関連する腐敗については強く追求されてこなかった⁽²³⁾。それは、次に挙げる第4番目の要因によるところも大きい。

そこで第4に、政府だけでなく、より広義の一般市民をも含む公的活動において社会サービスが重視されなかったことが挙げられる。Drèze and Gazedar [1996: 94] は、UP州の公的サービスが適切に機能していないのは、単に政府だけでなく一般市民の行政に対する監視の目が弱いからだと指摘する。Drèze and Sen [2002] は、初等教育を例に挙げ、それが社会・政治的な運動で重視

されなかったことを踏まえた上で、教育の普及を政治的な要素にかかっていると論じている。幸い、この点では近年若干の変化の兆しが見られる。1990年代後半以降、貧困、失業やベーシック・ニーズが選挙の際の最も主要な争点として浮上している⁽²⁴⁾。これらの問題への関心は、いまだに地域・階層による温度差が見られるものの徐々に高まっているといえよう。

最後に、1991年以降の経済改革が社会サービスに与えた影響を考察しておこう。第1には、対外援助(External Aid)における社会サービスのシェアの伸びが挙げられる。1980年代後半以降、世界銀行・IMFの構造調整に対するユニセフの批判「人間の顔をした調整」の必要性への対応として、世界銀行は構造調整融資の際にソーシャル・セーフティー・ネットや社会サービス支出の維持・増大のためのプログラムを、さらにIMFでも社会政策に関するコンディショナリティーや貧困削減に重点を置いたプログラムを導入した。インドでも、1991年の世界銀行による構造調整融資供与の際の経済覚え書き(Country Economic Memorandum)で、構造調整の「コスト」を和らげるためのパッケージとして初等教育や保健などの社会サービスの拡大が含まれた。これらの分野の援助額は、全体の援助額がそれほど大きく伸びていないなかで構造調整融資終了後も増加している(表5-8)⁽²⁵⁾。

さらに州別でも、アーンドラ・プラデーシュ州などは、援助によって支出増となった(ただし、本稿執筆時点までの全援助案件は追加中央支援として計画委員会による計画支出の財政移転同様に非特別カテゴリー州にはグラント30%、貸付70%、特別カテゴリー州にはグラント90%、貸付10%で財政移転されている)⁽²⁶⁾。逆に、パンジャブ州などは、援助に依存せず州財政の配分を増加させた。しかし、こうした一部の州を除くと、大半の州政府は1980年代中盤頃から州財政悪化によって社会サービス分野の支出を抑制しており、各州の社会政策は財政基盤に大きく左右されるようになっている(辻田 [2004])。したがって、1990年代までに限れば、中央政府における援助増の影響は、一部の州に限定されているといつてよいだろう。

第2には、政府による民間部門の促進である。すでに1980年代から民間部門の台頭が著しいことは述べた。いわば私立病院や私立校の台頭を黙認してきた政府は、経済改革後に策定された国家政策において社会サービスの市場・競争原理を認め、財政上の優遇などを含めて民間部門の参入を後押しし、さらに

表 5－8 セクター別対外援助額（実行ベース、1000 万ルピー）

年度	援助総額	うち社会サービス	うち世界銀行（IDA+IBRD）の 社会サービス
1990/91	6,123.92	260.21 (4.25)	154.94 (59.54)
1991/92	10,004.67	436.16 (4.36)	229.24 (52.56)
1992/93	9,841.16	491.01 (4.99)	366.78 (74.70)
1993/94	10,115.52	593.75 (5.87)	441.93 (74.43)
1994/95	9,529.74	968.11 (10.16)	791.37 (81.74)
1995/96	8,709.63	1,112.79 (12.78)	803.05 (72.17)
1996/97	10,052.07	1,482.02 (14.74)	1,195.15 (80.64)
1997/98	8,498.39	1,638.24 (19.28)	1,280.40 (78.16)
1998/99	9,924.92	2,502.72 (25.22)	1,803.58 (72.06)
1999/00	10,993.66	2,849.58 (25.92)	2,063.52 (72.41)

（注）社会サービスの括弧内は全援助に占める割合（％）、世界銀行の括弧は社会サービス援助に占める世界銀行の割合（％）。

（出所）社会サービスは Government of India [2000a: Appendix XIV]、世界銀行グループの社会サービスは Ministry of Finance から入手した資料より筆者作成。

利用者負担を促進する傾向が見られる⁽²⁷⁾。その背景には、公的部門だけでは社会サービス普及のためのコストを負担しきれない現実がある。しかしこうした民間部門の台頭は、自動的に貧困層への社会サービスへのアクセスを保証するものではない。統計上、低所得層ほど公的サービスへの依存率が高いことが明らかになっている⁽²⁸⁾。政府は、質のよい民間部門にアクセスできない層には公的サービスを提供し、さらにそれらのサービスの質を向上させる責務であろう。2004年の総選挙で誕生したUPA政権は、2004/05年度予算案ですべての国税に対して2％の教育税（Education Cess）を課すと発表した。各州政府においても援助を含めた歳入を確保しつつ、社会サービスを貧困層にまで浸透させるという公正と効率性の両立の役割を負っていることに現在でも変わりはないだろう。

2. 留保政策

社会階層別に貧困層を抽出してみると、指定カースト、指定部族が多いことはすでに指摘した。独立以降、不平等是正政策として指定カースト、指定部族

に対する留保政策が実施されてきた。これは、19世紀後半からのさまざまな議論を経て、憲法において不可触民とほぼ同義語である「指定カースト」と少数民族「指定部族」に連邦と州議会、公的な高等教育と雇用における機会を人口比率に応じて与えることを保証した制度である。2001年センサスでの総人口に占める割合は指定カースト16.2%、指定部族8.2%であり、中央政府管轄の高等教育機関での学生、教員、非教職職員等の留保枠は指定カースト15%、指定部族7.5%となっている。中央政府の留保枠は表5-9の通りである。また、1990年代に入って憲法改正により農村パンチャーヤット議会に指定カーストや指定部族への留保枠が導入され（憲法第243 D条）、多くの州で実施されている。そのほか、1970年代から開発プログラム予算の一定割合が指定カースト・指定部族向けに配分されている。

さらに、1990年代に入って後進諸階級（Other Backward Class: OBC）にも高等教育と公職での留保枠が導入された。この背景を簡単に説明しておこう。1955年に第1次後進諸階級委員会（First Backward Classes Commission: 通称カーカー・カーレールカル〈Kaka Kalelkar〉委員会）報告書が提出され、その後1980年には第2次後進諸階級委員会（Second Backward Classes Commission: 通称マン

表5-9 中央政府公職留保枠（職員に占める割合%）

グループ	指定カースト 留保枠	指定部族 留保枠	後進諸階級	
			留保枠	実績
A	11.42	3.58	1.00	0.51
B	12.82	3.70	0.39	0.18
C	16.25	6.46	0.75	0.43
D	17.89	6.81	0.75	0.31
掃除人	60.52	4.88	—	—
合計（掃除人を除く）	16.41	6.36	0.74	0.39
合計（掃除人を含む）	17.93	6.30	—	—

（注）1）指定カースト・部族は2002年1月1日時点、後進諸階級は2000年1月1日時点。

2）グループは連邦公務委員会（Union Public Service Commission）により指定される。グループAにはインド行政職（IAS）、インド警察職（IPS）、インド外務職（IFS）等18職、グループBには8職が含まれる（2000年時点）。

（出所） Government of India [2002a: Appendix II; 2004c: Appendix I].

ダル〈Mandal〉委員会)においてOBCへの27%の留保枠が勧告された。これを受けて、1990年にV・P・シン(V. P. Singh)国民戦線(National Front)政権が全国一律の公職への留保(27%)の実施を発表した。この決定は、それまでOBCへの留保政策の経験がなかった北部諸州で中高カーストの若者を中心とする激しい反対を引き起こした。しかし、1992年の最高裁合憲判決を経て1993年にはOBCへの留保枠の実施が確定している。留保枠の対象となるかどうかの「後進性」は、法的に決定する。

他方、各州では、独自のリストをもとに幅の広い留保政策を実施してきた。指定カースト・指定部族への留保も、各州の人口比に応じて留保枠が設定されている(表5-10)。後進階級への留保についても、すでにいくつかの州の農村部では緑の革命の展開とともに上位カースト支配層に対する中下位カーストの政治力が増し、留保枠をも要求してきた(押川[1995])。各州の後進諸階級を含む留保割合では、一般に独立以前からの長い政策運営の経験を持つ州を中心に南インド諸州で高い⁽²⁹⁾。これらの州での留保政策は、1992年の最高裁訴訟判決で示された総留保枠50%の上限を越えて運用されており、留保枠の対象人口の多さ、またその多様性が推測できよう。また、各州政府の後進階級を含めたカースト・リストには、入り口はあっても出口がなく、州によっては州議会選挙の際の公約によって、益々リストの肥大化が起きている。

さて、指定カースト・指定部族への留保制度による不平等の是正の評価については、一般に長期に安定的に運営されると一定の効果が生まれるとされてきた。少なくとも政治家、上級公務員などの政策決定レベルに少数ながら被抑圧者層を送り込むことに成功している。しかし反面、その効果は限定的なものに留まっているのも事実である。第1に、高等教育や公職の留保枠を埋められない現実がある(公職については表5-9参照)⁽³⁰⁾。たとえば、政府は指定カースト・指定部族向けの奨学金、制服・文房具・教科書などの購入補助、無料の給食制度、寄宿舎の提供など、さまざまな教育分野の支援を行ってきた。しかし、被対象者自身の認識の不足、複数の行政機関が担当する煩雑性、それに伴う行政手続きの複雑さ、政府からの補助金の遅延などによって、指定カースト・指定部族のなかでも最貧困層には支援が届いていないと指摘される(Chakrabarty and Ghosh[2000])。さらに初等教育では、家庭の財政事情、学校での差別、授業内容や施設などの学び環境の劣悪さ、家庭と学校の文化や言語の相違などに

表5-10 主要各州の留保状況（2002年1月1日時点、％）

州	指定カースト		指定部族	
	留保枠	州人口シェア	留保枠	州人口シェア
アーンドラ・プラデーシュ	15	16.2	6	6.6
アッサム	7	6.9	10	12.4
ビハール	—	15.7	—	0.9
グジャラート	7	7.1	15	14.8
ハリヤーナー	20	19.3	—	0.0
カルナータカ	15	16.2	3	6.6
ケーララ	—	9.8	—	1.1
マディヤ・プラデーシュ	16	15.2	20	20.3
マハーラーシュトラ	13	10.2	7	8.9
オリッサ	16.25	16.5	22.5	22.1
パンジャブ	25	28.9	25	—
ラージャスターン	16	17.2	12	12.6
タミル・ナドゥ	18	19.0	1	1.0
ウッタル・プラデーシュ	21	21.1	2	0.1
西ベンガル	22	23.0	6	5.5

(注) 1) 州人口シェアは2001年センサスに基づく。

2) パンジャブ州では昇進の際の留保枠として指定カースト・部族にそれぞれ20％が別途設けられている。

(出所) Indiatat.com (<http://www.indiatat.com>)。オリジナルは Ministry of Home Affairs のデータ。

よって就学が妨げられているという (World Bank [1997])。1993/94年度のNSSによると、農村部の指定カースト就学率（5～14歳）は男子64.3％、女子46.2％で、その他の社会階層の男子74.9％、女子61.0％を下回っている。2001年センサスの指定カースト・指定部族の識字率は執筆時点で発表されていないので、1991年の識字率を見てみると、全国52.21％に対し、指定カースト37.4％、指定部族29.6％である。とくに開発後進州の女性識字率は、7.1％（ビハール州指定カースト）、8.3％（ラージャスターン州指定カースト）、10.7％（MP州指定部族）、4.4％（ラージャスターン州指定部族）でしかない。指定カースト・部族が高等教育、公職に応募する資格を持つためには、今まで以上に幅広く初等教育を浸透させることが急務であろう。第2に、留保制度が一部の特惠グループ (Creamy Layer) を生み出しているという指摘が挙げられる。政府

のさまざまな支援、インセンティブを政治経済力のある層が制度の恩恵を受け、さらにその第2・3世代が続けて同様の恩恵を受けていることで、指定カースト・指定部族間の不平等が広がっている (Mendelsohn and Vicziany [1998]; Weisskopf [2004])。この背景には、ほとんどの州に留保枠の対象となる世代の制限がなく、また所得の上限がない（あるいは高い）ことも指摘できよう。Mendelsohn and Vicziany [1998] は、連邦議会、州議会における指定カースト議員へのインタビューから、その多くが土地、家畜など何らかの資産を持つ、指定カーストのなかでは比較的豊かな家庭の出身で、教育、公職での留保制度の恩恵を受けたために政治家への道が開けたことを示唆している。特定の「後進階級」の社会進出が進み、また政治力が増すと、各カースト間の暴力を含む軋轢と対立を生む可能性、そして留保の見直し論も今後一層顕在化すると予想される。

このように留保制度の恩恵を受けた層がいる一方、指定カーストや指定部族の生活水準は、現在でも雇用、教育、土地所有、資産、家畜保有数など、どの側面をとっても他カーストに遅れをとっている (Deshpande [2001])。表5－11からも見て取れるように、指定カースト・部族の貧困、教育・保健指標は

表5－11－1 社会階層別の貧困指標（％）

		1993/94年度				1999/00年度			
		貧困者 比率	貧困人口 (1,000人)	貧困 ギャップ比率	2乗貧困 ギャップ比率	貧困者 比率	貧困人口 (1,000人)	貧困 ギャップ比率	2乗貧困 ギャップ比率
都市部	指定カースト	42.85	13,956	10.78	38.76	37.84	15,041	87.66	28.94
	指定部族	33.63	2,537	8.35	29.75	35.15	3,304	89.80	33.50
	その他	23.39	45,580	5.11	16.73	20.01	45,482	42.09	12.98
	その他のうち 後進諸階級	—	—	—	—	(28.99)	(24,385)	(62.45)	(19.52)
農村部	指定カースト	45.69	63,558	10.37	34.35	38.38	57,036	79.20	24.07
	指定部族	48.81	34,883	11.78	40.72	48.02	36,651	11.45	38.42
	その他	28.30	126,941	5.60	12.92	23.23	116,782	42.98	12.11
	その他のうち 後進諸階級	—	—	—	—	(29.24)	(66,369)	(54.75)	(15.60)

(出所) Sundram and Tendulkar [2003c: 1264–1266].

表5-11-2 センサスによる識字率(%)

	全人口	指定カースト	指定部族
1961	28.3	10.3	8.5
1971	34.5	14.7	11.3
1981	43.6	21.4	16.4
1991	52.2	37.4	29.6
2001	65.4	—	—

(出所) Department of Education website
(<http://www.nlm.nic.in/tables/f-scst.htm>).

表5-11-3 全国家族保健調査における保健指標(1998/99年)度

	指定カースト	指定部族	後進諸階級	その他
子供死亡率(対1,000人)				
新生児	53.20	53.30	50.80	40.70
出生後	29.80	30.90	25.20	21.10
乳児(1歳未満)	83.00	84.20	76.00	61.80
幼児(5歳以下)	119.30	126.60	103.10	82.60
結婚経験のある女性の栄養状態				
BMI(体重kg/身長mの2乗)平均	19.50	19.10	20.20	21.00
貧血(全結婚経験のある女性に占める割合%)	56.00	64.90	50.70	47.60

(出所) International Institute for Population Sciences et al.[2000:187, 245].

たしかに向上しているが、他集団を下回る状況は続いている。これらは、指定カーストや指定部族だからなのか、彼らの多くが一般に所得変動が激しく、賃金も低い農業労働者や都市の日雇い労働者だからなのか、その区別は難しい。とはいえ、少なくとも指定カースト・指定部族はその他の上位カーストの犠牲の上に高等教育や公職の機会を得たという批判は的を射たものではないだろう。

第3に、留保政策よりも一般的な経済社会政策の方が指定カースト・部族の

厚生の上には効果的であると考えられる。ケーララ州の指定カースト・部族は、同州の社会政策によって他州の指定カースト・部族と比べて高い社会指標を達成している。たとえば、指定カーストの識字率（1991年）は、全国37.4%、ケーララ州79.7%、ビハール州19.5%、指定部族では全国29.6%、ケーララ州57.22%、ビハール州26.8%である（Government of India [2002b]）。西ベンガル州での複数の土地改革、なかでも生産物のなかから小作料を一定程度支払えば相続権も含めた永久的な小作権を認めたオペレーション・バルガ（Operation Barga）では、それまでの制度よりも分益小作契約の執行を強化したこともあって約140万人の分益小作（Bargadars）の登録が進み、それらの小作人への融資をも可能にした（*People's Democracy*, June 30, 2002）。この制度の恩恵を最も受けたのは、結果的に指定カーストであった（Mendelsohn and Vicziany [1998]）。西ベンガル州では土地保有の上限超過分を貧困層や土地なし層に再分配するなど、ほかの土地改革の成果もあって、全人口の27.6%を占める指定カーストがすべての土地の23.8%（それぞれ1992年）を所有する（Chakrabarty and Ghosh [2000]）。パンジャブ州では指定カーストが人口の32.2%を占めるのに対し、土地所有では5.1%にしかすぎない（Chakrabarty and Ghosh [2000]）。すなわち、他州と比較すると西ベンガル州では土地の再分配が進んでいることがわかる。同州の一連の土地改革が貧困削減に与えた影響を直接推計した研究ではないものの、NCAERの「人間開発報告」をもとに1994年の西ベンガル州の貧困者比率を推計すると51.3%であり、指定カーストだけで推計しても55.6%（Chakrabarty and Ghosh [2000]）で、主要州のなかで最も両数値の格差が小さい。

最後に、近年の留保政策と貧困対策をめぐる主な問題として、新政権の2つの動きを紹介しておこう。第1に、宗教や言語を基準とした「後進階級」への福祉のための委員会の設置である。これまでの留保制度は、ヒンドゥー教徒であること（ただし、憲法上、シーク教、仏教、ジャイナ教徒は「ヒンドゥー教徒」と見なされる）をその適用の前提としていた。しかし、NCAER「人間開発報告」（Shariff [1999]）によると、農村部のムスリムの生活水準（教育、居住環境、所得など）は指定カースト・部族とさほど変わらないほど低いことが明らかにされている。州によってはすでにムスリムへの留保枠を導入しているところもあるが、中央政府のイニシアティブは不平等の是正における新しい政治経済的な

方向性をもたらす可能性がある。第2に、留保枠の民間企業への適用である。近年、いくつかの州でその導入をめぐる議論が活発になり、2004年には中央政府新政権下でその導入を検討する閣僚委員会が設置された。所得変動の激しい日雇い労働者の多い指定カースト、指定部族への雇用の確保は重要な意味を持つ可能性が高い。しかし、産業界には慎重な意見が強く、早急な実施は容易ではなからう。

おわりに

本章では、1980年代以降の農村部と都市部の貧困削減プログラムの流れを概観し、公的雇用の重視傾向を明らかにした。生活インフラ整備、教育や保健の社会サービスでは、民間部門の台頭という共通性が見られ、一方で政府に残された低所得層への公的サービス提供という課題もなお大きい。今後、少なくとも現政権下では所得変動へのリスク対策として公的雇用、慢性的な貧困対策として社会、留保政策が貧困対策の柱になっていくと見られる。

最後に、本章では触れなかった貧困削減プログラムを実施する際の構造的な問題に簡単に触れておきたい。1990年代に入り第73次および第74次の憲法改正（第73次は農村部、第74次は都市部に適用）によって州以下の行政への分権化が進められてきた。本章で取り上げた貧困削減事業、教育、保健衛生、弱者福祉なども州議会が承認すればパンチャーヤットへの権限の委譲が可能となった。実際の委譲やその実施には多くの困難が予想されるものの、州以下の行政、それを補完する住民やNGOの役割はますます重要になっている。これまで多くの貧困削減プログラムは、州・県・末端農村における官僚、有力者への漏洩、行政の腐敗や村の社会構造をはじめとする構造的問題の壁にぶつかってきた。すなわち、草の根レベルの民主制、透明性、説明責任、公正な分配なくして、抜本的な貧困削減は可能にならない、という点をいくら強調してもしすぎることはないと思われる。

附表5-1 中央政府による都市部の主要貧困削減プログラムの変遷

	第6次計画	第7次計画	91年	第8次計画	第9次計画	第10次計画
政権	80/81-84/85	85/86-89/90	経済自由化	92/93-96/97	97/98-01/02	02/03-06/07
	会議派	国民戦線	会議派	BIP 統一戦線	BIP BJP主導	NDA 会議派主導UPA
インフラ整備	IDSMT (79/80-)					
				IDMC (93/94-) AUTWSP (93/94-)		
		SNSUS (88/89-)	NSSSFFD (92-)			SNSUS (02-) NSFFDU (02-)
		NNBC (88-)			2MHP (98-)	
雇用・システム開発					NSDP (96-)	
		UBBS (86-) NRY (89-)	UBSP (90-) -SUME -SUVE -SHAHU		SISRY (97-) -USEP -UWEF	-DWOUA
				PMUPEP (95-)		
				PMRY (93-) REGP (95-)		VAMBAY (01-)
	ILCSS (80-)	NSLRSD (91/92-)				

(注) 各プログラムについては途中での詳細変更もある。以下、各プログラムの概略。

AUWSP=1991年センサスで人口2万人以下の町への水道普及を目的とする。
IDMC=ムンバイ、コルカタ、チェンナイ、バンガロール、ハイデラーバードの6都市におけるインフラ整備を目的とする。

ILCSS=2階式トイレ建設により清掃人の糞尿処理からの解放を目的とする総合低コスト衛生計画。

IDSMT=総合中小都市開発
NNBC=伝統的低コスト住宅技術の開発、促進、改善、職業訓練、環境に配慮した建設資材・物質の促進を目的とした建設センター全国ネットワークプログラム。

NRY=①失業・失業者の若者の自営業を促進する零細企業スキーム (SUME)、②賃金雇用スキーム (SUVVE)、③住宅改善 (SHASHU)、
からなる都市貧困線以下人口への支援。
NSDP=水道、下水、道路、トイレ、街灯の設置・改善等によってスラムの改善を目的とする国家スラム開発プログラム。その他、教育や保健施設などコミュニティに必要な施設の建設、個人の家の新築・改善も可能。1997年以降はNRYとPMUPEPの住宅改善プログラムも統合される。中央政府によりモニタリングされる追加中央支援。

NSFFDUA=NSSPFDから有料トイレの提供を削除したプログラム。

NSLRSD=清掃人とその家族の解放・リハビリ計画。

NSSPFD=SNSTUSに有料トイレの提供を追加したプログラム。

PMRY=農村部と人口2万人以下の都市で年収4万ルピー以下、13年生計以上の失業者 (18歳以上) を対象とした自営業促進プログラム。
対象年齢の上限は州、社会階層等により異なる。

PMUPEP=人口5万~10万都市を対象にした総合都市貧困撲滅プログラム。

REGP=カーディ・村落工業委員会と銀行からの融資により実施される農村と人口2万人以下の都市での自営業の創出を目的とした村落産業振興プログラム。

SJSRY=NRY、PMUPEP、UBSPの廃止に伴い発足したコミュニティの組織化を重視するプログラム。貧困線以下の人口対象。①全都市部を対象とする自営業支援 (USEP)、②NRYとPMUPEPの自営業・賃金労働を統合し1991年センサス時人口50万人以下の都市に賃金雇用を提供する (UWEP) からなる。さらにUSEPは10人以上の女性グループ支援 (DWCUA) などのプログラムからなる。
SNSTUS=大都市の路上生活者・ホームレスに住宅を提供することを目的とする。

UBSP=UBSSに精神・身体障害児、薬物・アルコール依存治療、ストリート・チャイルドレンへの特別プログラムなどを加え、さらにスラムのコミュニティを登録団体として形成することを目的とする。1974年に開始した都市スラム環境改善プログラム (EIUS) の対象スラムのみで実施。

UBSS=スラムでの環境衛生、プライマリー・ヘルス・ケア、就学前教育、職業訓練、その他の社会サービスを子供と女性に提供するパイロット・プロジェクト。

VAMBAY=貧困線以下人口でスラムに住む人々のための住宅建設・改善とトイレ建設による健康で衛生的な環境の提供を目的とする。

2MHP=年間200万戸 (都市70万戸、農村130万戸) の住宅建設を目的とする住宅融資プログラム。

(出所) Planning Commission website (<http://planningcommission.nic.in/>), Ministry of Urban Development website (http://urbanindia.nic.in/mud-final-site/index_final_flash.htm), Ministry of Urban Employment and Poverty Alleviation website (<http://muepa.nic.in/>) などより作成。

附表5—2 中央政府による農村部の主要貧困削減プログラム（総合農村開発、公的雇用）の変遷

	第4次計画	第5次計画	第6次計画	第7次計画	91年	第8次計画	第9次計画	第10次計画
	69/70-73/74	74/75-77/78	80/81-84/85	85/86-89/90	経済自由化	92/93-96/97	97/98-01/02	02/03-06/07
政 権	会議派	ジャナダ	会議派	国民戦線		BJP 統一戦線	BJP	会議派主導UPA
	CDP SFDA (71-)		IRD (一部78-、全国80-)					
	52- MFAL (71-)							
総合農村 開発			TRISEM (79-)				SGSY (99-)	
			DWCRA (82-)			STRA (92-)		
						GRY (97-)		RSY (02/03-06/07)
	RWP (60/61-68/69)					EAS (93-)		
	CSRE (71/72-73/74)		NREP (開始80-、正規)				JGSY (99-)	
	PIREP (72/73-74/75)		RLEGP (89-)	JRY (89-)				SGRY (01-)
			IAY (85/86-)			IAY (92-)		
			MWS (88/89-)			MWS		
						PMRY (93-)		
			SEEDY (83-83/84)				REGP (95-)	
			FFW (77/78-79/80)					NFFWP (04-)

(注) 附表5—1に同じ。都市部と共通のプログラム、(2 MHP, PMRY) についての説明は省略。
CDP=総合的な農村開発を目的とするコミュニティ開発プログラム。とくに農業生産の強化に主眼が置かれた。
CSRE=毎年350の各県で1,000人以上の雇用を提供することを目的とする。
DWCR=女性グループ向けに回転資金の提供することで、所得創出活動や社会サービスへのアクセスの向上を目的とする。
EAS=農閑期に100日の日雇い賃金労働（県長官が決定する労働集約的なコミュニティ・社会事業）を18歳から60歳（1家族2人まで）に提供。
FFW=失業者、不完全雇用者の男女を対象とする食糧のための労働プログラム。所得向上によって栄養水準を上げる、コミュニティの資産作りとインフラ整備による生活水準の向上、余剰食糧の利用の3つを目的とする。

GKY＝農民を対象に表流水や地下水の利用のために補助金の提供、維持管理、融資を行う。
IAY＝RLEGP、JRYの下位プログラムとして実施され、90年代に独立したSC/ST/解放債務労働者／貧困線以下の人口を対象とした住宅建設支援プログラム。

IRDP＝総合農村開発プログラム。貧困以下の世帯に無担保でクレジットと補助金を供与し、生産的資産を持たせることで自営業を促進する。

JGSY＝JRYの修正版。経済インフラの整備を目的とし、雇用創出は二次的な目的に。JRY下の賃金対機材（6対4）の規定緩和。

JRY＝NREPとRLEGPを統合。貧困線以下人口、特にSC/ST/元債務労働者に対して各パンチャヤット・レベルでの公共事業への賃金労働を提供。

MFLU＝零細農、農業労働者を対象として雇用機会を与え、所得を補助する。

MWS＝開始当初はNREPとRLEGPのサブ・プログラム（JRY資金の20%を使用）。小農・零細農、とくにSC/ST/元債務労働者が自らの労働によって開放灌漑井戸を建設する。

NREP＝コミュニティの資産確保、貧困層の栄養と生活水準の向上を目的として、年間300～400万人日の雇用創出。補助金価格で食糧支給。

NFFWP＝全国の最後進150県で開始した全国食糧のための労働プログラム。県庁官の下、農村部貧困層に非熟練労働を提供。SGRYとNFTWPは全国農村雇用保証法（2005年）下のプログラムに統合される予定。

PIREP＝15のコミュニティ開発ブロックで実施された非熟練労働者に追加的な雇用を提供するプログラム。

REGP＝農村、人口2万人以下の都市での自営業創出を目的とするプログラム。カーディ・村落工業委員会と銀行からの融資により村落産業を振興する。

RLEGP＝土地無し層1世帯につき1人に年間100日の雇用機会を提供し、経済インフラを整備する。

RMP＝農閑期など特定の季節に失業問題を抱える地域を中心に計画実施中に250万人に100日間の雇用を提供することを目的とする。

RSVY＝後進県の貧困削減、農業生産の向上、失業、教育や道路などの社会経済インフラ整備を目的とする。

RWP＝早稲地域での雇用対策。73/74年度からは地域開発中心となりDPAPに。

SEEU＝小規模工業促進のために19～35歳までの10年生修了以上に年間250万人を目標として雇用を提供する高学歴若者市営業促進スキーム。94/95年度からPMRYに統合される。

SFDA＝小農をターゲットとしてクレジットを供与し、農業生産性の向上を支援。

SGRY＝JGSY、EAS、食糧のための労働を統合。貧困層に賃金労働を提供し伝統的な社会経済インフラの創出、食糧・栄養の確保を目的とする。女性、SC/ST、危険を伴う児童労働を止めた親への雇用機会を提供を優先。賃金は1日1労働者につき最低5kgの穀類と現金の組み合わせで各州規定の最低賃金を支給される。県、中間レベルのパンチャヤット等轄て実施。SC/STの資産創出、個人の土地での開発事業のために資源の22.5%を使用する規定。04/05年度からは全資金の50%を投入して村落パンチャヤット管轄の事業を開始予定。

SGSY＝IRDPとその全関連プログラムを統合したプログラム。貧困層の自助グループ組織化を重視し、キャパシティー・ビルディング、パ
集団活動計画、インフラ支援、技術支援、クレジット提供、マーケティングを行う。県農村開発エージェンシー、州政府、NGO、パ
ンチャヤット間の連携を促進。自助グループの半分を女性、被利益者層の半分をSC/STに。

SITRA＝織工、仕立屋、針子、ビーデーを除く手工業者に改良工具の購入の際に90%の補助金（上限額あり）を提供。

TRYSEM＝青年層（貧困線以下18歳～35歳）を対象に農業その他の分野での自営業起業のための技術・起業家教育+のちに訓練終了者への雇用を促進。

（出所）Planning Commission website (<http://planningcommission.nic.in/>), Ministry of Rural Development website (<http://rural.nic.in/>), Ministry of Finance (<http://finmin.nic.in/>), Press Information Bureau (<http://pib.nic.in/>) などより作成。

附表5—3 中央政府による農村部の主要貧困削減プログラム（インフラの整備）の変遷

	第4次計画 69/70-73/74	第5次計画 74/75-77/78	第6次計画 80/81-84/85	第7次計画 85/86-89/90	91年 経済自由化	第8次計画 92/93-96/97	第9次計画 97/98-01/02	第10次計画 02/03-06/07
政 権	会議派	ジャナダ	会議派	国民戦線		会議派	BJP 統一戦線	会議派主導UPA
							BJP	BIP 主導NDA
インフラ 整備								RGGY (05/06-) PUTA (04/05-)
							RBC (99/00-03/04) Hm Housing (99/00-03/04) CSS (99/00-01/02) SAY (99/00-03/04)	
							IAV	
							2MHP (98-)	
								BN (05/06-)
							RVEP (01/02-)	
							CRSP (92-) -TSP	
							CRSP (86-)	
								Swaajdhara (02-)
								PMGSY (00-)
								PMGSY-RDWP (0001-)
								PMGSY-GA
								PMGY (0001-)
								PMAGSY (04/05-)

(注) 附表5-1に同じ。都市部と共通のプログラム(2MHP、PMRY)およびIAYの説明は附表5-1、5-2を参照。

ARWSP=農村部の水道普及プログラム。1986年から国家飲料水ミッション、1991年からラジーヴ・ガンディー国家飲料水ミッションなどのミッションにより実施される。

BN (Bharat Nirman)=農村における道路、電気、飲料水、住宅、電話、灌漑の6つの分野のインフラ整備。

CRSP=SC/ST/土地なし労働者には100%補助金、その他の農村部住民には相場価格に対する補助金の提供でトイレ建設を促すプログラム。

CSS=農村部の年収3万2,000ルピー以下の世帯を対象としたクレジットと補助金による住宅建設スキーム。IAYに統合される。

CSS-Housing=SC/STを含む土地なし層、職人に対して住宅建設支援を行う中央部門事業。74年以降、州に移管。

INN Housing=農村地域の住宅建設を技術・デザイン・構造を統合的に促進する農村住宅居住開発統合スキーム。IAYに統合される。

PMGSY=人口1,000人以上の居住地域(丘陵、部族、砂漠地域の場合500人以上)へのアクセスとなる道路建設。第2フェーズでは500人以上の居住区(丘陵、部族、砂漠地域の場合250人以上)に拡大予定。

PMGY=村の持続的人間開発を目的とする追加中央支援プログラム。①農村部の道路、②基礎保健、初等教育、農村住宅、農村飲料水、栄養の2つのプログラムからなる。

PMJGSY=飲料水の問題を抱える過水地域で雨水集水を通じた水管理を行う。いくつかのDDP地域(第10次計画)を対象として開始し、DPAP対象地域(第11次計画)に拡大予定。

PURA=農村部に都市のアメニティを低コストで普及するためのプログラム。道路は政府、それ以外の開発は民間部門の主導。

RBC=HUDCOを通じて資金提供された技術移転、情報提供、スキル向上のための農村建物センター。IAYに統合された。

RGVY=農村電化計画。農村部貧困線以下の世帯に無料で電力を供給。

RVEP=第10次5カ年計画中に5,000離村の電力化を目的とする。

SAY=農村部の住民の生活の質を向上させるためのプログラム。技術移転、人間開発、参加型居住改善への支援して住宅、衛生、水道を統合して提供する。IAYに統合。

Swajaldhara=コミュニティの参加型による飲料水供給プログラム。①県、②それ以下のパンチャヤット(ブロックなどの中間又は村)の2つの実施単位がある。

TSP=1999年に改訂されたCRSPの下で実施されている全国民衛生キャンペーン。CRSPとは異なり需要主導型アプローチで、情報教育コミュニケーション、学校のトイレ建設、衛生教育に重点を置く。

(出所) Planning Commission website (<http://planningcommission.nic.in/>), Ministry of Rural Development website (<http://rural.nic.in/>), Ministry of Finance (<http://finmin.nic.in/>), Press Information Bureau (<http://pib.nic.in/>) などより作成。

【注】

- (1) IRDP以前の農村開発プログラムについては、たとえば福永 [1992] 参照。
- (2) 特別カテゴリー州とは国境周辺に位置し、経済的に後進地域であるだけでなく政治的に分離主義的な傾向を持つ州であるために中央政府からの財政移転において優遇されている州である。具体的にはアルナーチャル・プラデーシュ州、アッサム州、ヒマーチャル・プラデーシュ州、ジャンムー・カシュミール州、マニプル州、メガラヤ州、ミゾラム州、ナガランド州、シッキム州、トリプラ州、ウッタランチャル州（第12次財政委員会時点）。
- (3) 1998/99年度以降の議員1人あたりのMPLADS年間予算は2000万ルピーである (<http://mplads.nic.in/welcome.html>)。
- (4) 本章で取り上げたマハラーシュトラ州の公的雇用制度や西ベンガル州の土地改革のほか、ヒマーチャル・プラデーシュ州の教育、タミル・ナードゥ州の社会保障、グジャラート州の旱魃救済、ケーララ州のピープルズ・プランなどが代表例である。
- (5) 1993/94年度の調査までは、消費支出対象全品目の参照期間が30日だったのに対し、1999/00年度の大標本調査では食料品は7日と30日の並記、衣服、履き物、耐久消費財、医療機関での支出は365日、その他の非食料品は30日に変更された (Government of India [2003])。この背景には、中央統計局 (Central Statistical Organisation) から毎年発行される国民所得統計 (National Account Statistics: NAS) における個人最終消費者支出とNSSの消費支出の格差の拡大がある (厳密に言えば、NSSとNASの「消費」概念・算出方法とも異なる)。NSSの参照期間の変更は、高所得階層による消費の過小評価との批判に応じたものと考えられる。
- (6) 経済改革後に貧困削減・生活水準の向上が進んだとする論としては、Bhagwati [2001]、Bhalla [2003] など、逆に貧困化が進んだとする論としてはMehta [2001] などを参照。
- (7) 詳しくは、山形 [2004] のレビュー参照。
- (8) たとえばShetty [2003] に所得収斂の議論をめぐる実証研究が整理されている。
- (9) IRDPについて詳しくは、近藤 [1998a; 1998b]、佐藤 [2002] 参照。
- (10) EGSについては、Drèze and Sen [1989]、Dev [1995; no date] などを参照。
- (11) センサスにおける都市地域 (Urban) の定義は、(1) 都市自治体 (Municipality, Corporation)、軍野営地域委員会 (Cantonment Board)、公式に認められた町および委員会 (Notified Town and Committee) の地域、(2) (1) 以外の地域で、次の条件を満たす地域。①人口5000人以上、②男性労働者の75%以上が非農業部門に従事、③1平方キロメートルあたりの人口密度が400人以上 (1平方マイルあた

- り1000人以上)。
- (12) 2001年センサスによるとスラムとは、(1) 州・連邦直轄地が法的にスラムと定める地域、(2) (1) 以外に州・連邦直轄地がスラムと認める地域、(3) 人口300人以上又は60～70世帯が非衛生的環境(通常インフラ不適切、衛生・飲料水施設不足した地域)で密集して居住する地域。
- (13) 2001年センサスにおける「屋根や壁が堅固な構造の家」(Permanent House)とは、屋根や壁が亜鉛鉄板、金属板、アスベスト板、煉瓦、石、コンクリート、タイル(屋根のみ)、粘板(屋根のみ)を原料とする家である。
- (14) インドの人間開発報告としては、Shariff [1999]、Government of India [2002b]が挙げられる。また、NCAERは東西南北4地域の人間開発報告を出版している。各州の人間開発報告書についてはUNDP India Office website (<http://www.undp.org.in/hdrc/shdr/default.htm>) 参照。
- (15) 国連開発計画の人間開発指数は、①出生時寿命、②成人識字率と就学率、③実質1人あたりGDP(購買力平価による調整値)から算出される。
- (16) Prakash [1999]によると、中東からケーララ州への送金は湾岸戦争で送金の低下した1992年で純州内総生産の12.0%、1994年で同27%と推計されるという。
- (17) 教育局 (Department of Education) website (<http://education.nic.in/htmlweb/natpol.htm>)。
- (18) 2000年にビハール州、マディヤ・プラデーシュ州、ウッタル・プラデーシュ州のそれぞれ一部の地域が独立州となった。2001年センサスによると、独立した州を含めたBIMARU州は、全人口の41.09%を占める。
- (19) 各州の実質1人あたり教育支出は教育指標に影響を与えるとの実証研究がある(Dutta et al. [1997])。
- (20) Tan and Mingat [1992]によれば、1993/94年度のインドの対GDP比教育支出は3.8%であり、同じくらいの数値を持つ国はタイであった。1995年のインドの15歳以上識字率は52%に対し、タイは94%である。また、Prabhu [1999]は、政府+民間支出を対GDP比6%前後と推計し、中国の3.5%と比較しても、インドの保健は「ハイコストながら低指標しか達成していない」と表現している。もちろん、現在のインドの低指標の要因としては、過去の歴史的な低支出のツケ、末端行政によるサービスの非効率性、腐敗等を考慮する必要がある。
- (21) 1990年代前半の全国調査では、公立校に在籍する生徒の方が多い。1993年の第6次全国教育調査では全国の1～5年生のうち80.8%(National Council on Education Research and Training [1998])、NCAERのサーベイでは6～14歳の就学児童のうち68.0%がそれぞれ公立校に通っていた(Shariff [1999])。政府からの

財政支援を受けている私立校を含めると、その割合は両調査とも90%を超える。

- (22) NCAERのデリーとチェンナイにおけるスラム・再定住居住区での医療費の調査によると、1人あたり所得5分位階層別で第1分位（所得の最も低い層20%）では1人あたり月額所得の36%を通院1疾病に費やしているのに対し、第5分位（所得の最も高い層20%）では15%である。入院治療1疾病については、第1分位で32%、第5分位で16%である（Sundar et al. [2002]）。このように一般には貧困家計ほど医療費が高いとの調査報告が多い。一方で医療への投資によって労働者を生産的な活動に従事させ、高所得、高消費支出に結びつくという実証研究もある（Gupta and Mitra [2004]）。
- (23) 貧困削減プログラムの末端行政での実施状況についてはSainath [1995] を参照。
- (24) *India Today*, April 30 1996 及び February 23 1998 を参照。
- (25) インドは1990～98年の間、保健分野における世界銀行の最大の被援助国であった（Gupta and Gumber [2002]）。
- (26) 第12次財政委員会は、援助の契約条件のまま各州に財政移転すること、そのための基金を中央政府に設置することを提言している（Government of India [2004b: 232, 236]）。
- (27) 詳しくは、1992年国家教育政策行動計画（National Education Policy Action Plan）、2000年首相貿易産業諮問会議（Prime Minister's Council on Trade and Industry）の初等教育、公衆衛生、農村開発、2002年国家保健政策（National Health Policy）を参照。
- (28) 1993年のNCAER調査によれば、入院治療を所得5分位階層別で見ると第5分位（所得の最も高い層20%）は45.2%しか公立病院を利用しないのに対し、第1分位（所得の最も低い層20%）では71.5%に達する。
- (29) 2004年時点では、アーンドラ・プラデーシュ州51%、カルナータカ州61%、ケーララ州60%、タミル・ナドゥ州69%である（*Frontline*, August 14-27）。
- (30) Weisskopf [2004] は、インド工科大学（Indian Institute of Technology）5校の例から次のような指摘をしている。1994/95年度入学者の指定カースト・指定部族の留保枠は、指定カーストで半分、指定部族で6分の1程度しか埋まっていない。また通常の入学試験の合格ラインより低いために、大学入学後に1年程度の予備期間を経ているが、それでも落第率が高い。

【参考文献】

〈日本語文献〉

押川文子編 [1995] 『フィールドからの報告』（叢書カースト制度と被差別民第5巻）

明石書店。

近藤則夫 [1998a] 「インドにおける総合農村開発事業の展開 (Ⅰ)」『アジア経済』第39巻第6号 pp.2-22。

—— [1998b] 「インドにおける総合農村開発事業の展開 (Ⅱ)」『アジア経済』第39巻第7号 pp.22-52。

佐藤隆広 [2002] 『経済開発論——インドの構造調整計画とグローバリゼーション』世界思想社。

佐藤宏 [2000] 『インドの教育財政統計——1951-52～1995-96』近現代アジア比較数量経済分析シリーズNo.9、法政大学比較経済研究所。

佐藤宏・金子勝 [1998a] 「自由化の政治経済学 (Ⅰ)——インド国民会議派政権期 (1980～96年)における政治と経済」『アジア経済』第39巻第3号 pp.2-30。

—— [1998b] 「自由化の政治経済学 (Ⅱ)——インド国民会議派政権期 (1980～96年)における政治と経済」『アジア経済』第39巻第4号 pp.47-81。

須田敏彦 [2001] 「インドにおけるマイクロファイナンスの新展開——インフォーマルな自助グループとフォーマル金融機関の連結プログラム」『農村金融』7月号 pp.392-420。

辻田祐子 [2004] 「インド経済改革の社会サービス支出への影響——主要15州の分析を中心に」『アジア経済』第45巻第6号 pp.30-60。

福永正明 [1992] 「北インド農村貧困対策の現状——「総合的地域開発計画」の実態から」(押川文子編『インド農村の社会政治変容と開発』(アジア経済研究所研究双書No.418) pp.191-225。

山形辰史 [2004] 「経済成長と貧困・雇用：Pro-Poor Growth論の系譜」(絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生編著『貧困と開発』〔シリーズ国際開発第1巻〕日本評論社) pp.21-36。

〈英語文献〉

Bardhan, Pranabhu K ed. [1989] *Conversation between Economists and Anthropologists: Methodological Issues in Measuring Economic Change in Rural India*, New Delhi: Oxford University Press.

Bhagwati, Jagish [2001] “Growth, Poverty and Reforms,” *Economic and Political Weekly*, 36 (10), pp.843-846.

Bhalla, Surjit S. [2003] “Recounting the Poor: Poverty in India, 1983-99,” *Economic and Political Weekly*, 38 (4), pp.338-349

Chakrabarty G. and Ghosh P.K. [2000] *Human Development Profile of Scheduled*

- Castes and Tribes in Rural India: A Bench Mark Survey*, New Delhi: National Council of Applied Economic Research.
- Datt Gaurav and Martin Ravallion [2002] "Is India's Economic Growth Leaving the Poor Behind?," *Journal of Economic Perspectives*, 16 (3), pp.89-108.
- Deaton, Angus [2003a] "Adjusted Indian Poverty Estimates for 1999-2000," *Economic and Political Weekly*, 38 (4), pp.322-326.
- [2003b] "Price and Poverty in India 1987-2000," *Economic and Political Weekly*, 38 (4), pp.362-368.
- Deaton, Angus and Jean Drèze [2002] "Poverty and Inequality in India: A Re-Examination," *Economic and Political Weekly*, 37 (36), pp.3729-3748.
- Deshpande, Ashwini [2001] "Caste at Birth? Redefining Disparity in India," *Review of Development Economics*, 5 (1), pp.130-144.
- Dev, S. Mahendra [1995] "Alleviating Poverty: Maharashtra Employment Guarantee Scheme," *Economic and Political Weekly*, 30 (40/41), pp.2663-2676.
- [no date] "Rural Public Works, in Prabhu, K Seeta and R. Sudarshan eds., *Reforming India's Social Sector: Poverty, Nutrition, Health and Gender*, New Delhi: Social Science Press.
- Drèze, Jean [1990] "Poverty in India and the IRDP delusion," *Economic and Political Weekly*, 25 (39), pp.95-104.
- Drèze, Jean and Amartya Sen [1989] *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press.
- [2002] *India: Development and Participation*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Drèze, Jean and Haris Gazedar [1996] "Uttar Pradesh: The Burden of Inertia," in Drèze Jean and Amartya Sen eds. *Indian Development: Selected Regional Perspectives*, New Delhi: Oxford University Press.
- Dutta, Bhaskar, Manoj Panda and Wilima Wadhwa [1997] "Human Development in India," in S. Subramanian ed., *Measurement of Inequality and Poverty*, New Delhi: Oxford University Press.
- Guhan S. [1994] "Social Security Options for Developing Countries," *International Labour Review*, 133 (1), pp.36-53.
- Gupta Devendra B. and Anil Gumber [2002] *External Assistance to Health Sector and its Contributions: Problems and Prognosis*, Working Paper No. 88, New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations.

- Gupta, Indrani and Arup Mitra [2004] "Economic Growth, Health and Poverty: An Exploratory Study for India," *Development Policy Review*, 22 (2), pp.193-206.
- International Institute for Population Sciences [2000] *National Family Health Survey (NFHS-2) 1998-99*, Mumbai: International Institute for Population Sciences.
- Krishna, Anirudh, Mahesh Kapila, Sharad Pathak, Mahendra Porwal, Kiranpal Singh and Virpal Singh [2003] "Falling into Poverty in Villages of Andhra Pradesh: Why Poverty Avoidance Policies are Needed," *Economic and Political Weekly*, 39 (29), pp.3249-3256.
- Kumar, Krishna [1998] "Education and Society in Post-Independence India: Looking towards Future," *Economic and Political Weekly*, 33 (23), pp.1391-1396.
- Meenakshi, J.V., Ranjan Ray and Souvik Gupta [2000] "Estimates of Poverty for SC, ST and Female-Headed Households," *Economic and Political Weekly*, 35 (31), pp.2748-2754.
- Mehta, Jaya [2001] "Give Poverty a Face Please!," in Alternative Survey Group, *Alternative Economic Survey 2000-01: Second Generation Reforms: Delusion of Development*, New Delhi: Rainbow Publishers.
- Mendelsohn Oliver and Marika Vicziany [1998] *The Untouchables: Subordination, Poverty and the State in Modern India*, Contemporary South Asia 4, Cambridge: Cambridge University Press.
- Misra, Rajiv, Rachel Chatterjee and Sujatha Rao [2003] *India Health Report*, New Delhi: Oxford University Press.
- National Council of Educational Research and Training (NCERT) [1998] *Sixth All India Educational Survey National Tables Volume IV Enrolment in Schools, A Joint Project of National Council of Educational Research and Training and National Information Centre (Planning Commission)*, New Delhi: NCERT.
- Prabhu, K. Seeta [1999] "Structural Adjustment and the Health Sector in India," in Rao, Mohan ed., *Disinvesting in Health: The World Bank's Prescriptions for Health*, New Delhi: Sage Publications.
- [2001] *Economic Reform and Social Sector Development: A Study of Two Indian States, Strategies for Human Development in India Volume 3*, New Delhi: Sage Publications.
- Pradhan, Basanta K., P. K. Roy, M.R. Saluja and Shanta Venkatram [2000] "Rural-Urban Disparities: Income Distribution, Expenditure Pattern and Social Sector," *Economic and Political Weekly*, 35 (28/29), pp.2527-2539.

- Prakash, B. A. ed., [1999] *Kerala's Economic Development: Issues and Problems*, New Delhi: Sage Publications.
- PROBE team [1999] *Public Report on Basic Education in India*, New Delhi: Oxford University Press.
- Radhakrishna R., K. Hanumantha Rao, C. Ravi and B. Sambhi Reddy [2004] "Chronic Poverty and Malnutrition in 1990s," *Economic and Political Weekly*, 39 (28), pp.3121-3130.
- Sainath P. [1996] *Everybody Loves a Good Drought: Stories from India's Poorest Districts*, New Delhi: Penguin Books.
- Sen, Anartya [1985] *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland.
- Sen Abhijit and Himanshu [2004a] "Poverty and Inequality in India I," *Economic and Political Weekly*, 39 (38), pp.4247-4263.
- [2004b] "Poverty and Inequality in India II," *Economic and Political Weekly*, 39 (39), pp.4361-4375.
- Shariff, Abusaleh [1999] *India Human Development Report: A Profile of Indian States in the 1990s*, New Delhi: Oxford University Press.
- Shetty, S. L. [2003] "Growth of SDP and Structural Changes in State Economies: Interstate Comparisons," *Economic and Political Weekly*, 38 (49), pp.5189-5200.
- Srivastava D. K. and Tapas K Sen [1997] *Government Subsidies in India*, New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy.
- Sundar Ramamani, Ajay Mahal and Abhilasha Sharma [2002] *The Burden of Ill Health Among the Urban Poor: The Case of Slums and Resettlement Colonies in Chennai and Delhi*, New Delhi: National Council of Applied Economic Research.
- Sundaram, K. and Suresh D. Tendulkar [2003a] "Poverty has declined in the 1990s: A Resolution of Comparability Problems in NSS Consumer Expenditure Data," *Economic and Political Weekly*, 38 (4), pp.327-337.
- [2003b] "Poverty in India in the 1990s: Revised Results for All-India and 15 Major States for 1993/94," *Economic and Political Weekly*, 38 (46), pp.4865-4872.
- [2003c] "Poverty among Social and Economic Groups in India in 1990s," *Economic and Political Weekly*, 38 (50), pp. 5263-5276.
- Tan, J. P. and A. Mingat [1992] *Education in Asia: A Comparative Study of Cost and Financing, Regional and Sectoral Studies*, Washington D.C.: World Bank.
- Tilak J. B. G. [1995] *Costs and Financing of Education in India: A Review of Issues, Problems and Prospects*, Thiruvananthapuram: Centre for Development Studies.

- Weisskopf, Thomas E. [2004] *Affirmative Action in the United States and India: A Comparative Perspective*, London: Routledge.
- World Bank [1995] *India: Policy and Finance Strategies for Strengthening Primary Health Care Services*. Population and Human Resource Division. South Asia Country Department II (Bhutan, India, Nepal), Washington D.C.: World Bank.
- [1997] *Primary Education in India*, Development in Practice, Washington D.C.: World Bank.
- [2001] *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press for World Bank.
- Wratten Ellen [1995] “Conceptualizing Urban Poverty,” *Environment and Urbanization*, 7 (1), pp.11-36.

〈インド政府刊行物〉

- Government of India, Ministry of Finance, Department of Economic Affairs, Aid Accounts and Audit Division [2000a] *External Assistance Brochure 1999/00*, New Delhi.
- Government of India, Ministry of Finance, Economic Division [1999a] *Economic Survey 1998/99*, New Delhi.
- [2003] *Economic Survey 2002/03*, New Delhi.
- [2004a] *Economic Survey 2003/04*, New Delhi.
- Government of India, Ministry of Finance, Finance Commission [2000b] *Report of the Eleventh Finance Commission for 2000-2005*, New Delhi.
- [2004b] *Report of the Twelfth Finance Commission for 2005-2010*, New Delhi.
- Government of India, Ministry of Personal Public Grievance and Pensions [2002a] *Annual Report 2001/02*, New Delhi.
- [2004c] *Annual Report 2003/04*, New Delhi.
- Government of India, Planning Commission, Perspective Planning Division [1993] *Report of the Expert Group on Estimation of Proportion and Number of Poor*, New Delhi.
- Government of India, Planning Commission [1999b] *Ninth Five Year Plan 1997-2002 volume 1 Development Goals, Strategy and Policies*, New Delhi.
- [1999c] *Ninth Five Year Plan 1997-2002 volume 2 Thematic Issues and Sectoral Programmes*, New Delhi.
- [2001] *India's Planning Experience: A Statistical Profile*, New Delhi.

—— [2002b] *National Human Development Report 2001*, New Delhi.

—— [2002c] *Tenth Five Year Plan 2002-2007 volume III State Plans Trends, Concerns and Strategies*, New Delhi.

Lok Sabha Secretariat [1999] *First Report Committee on Empowerment of Women 1998/99 Twelfth Lok Sabha Developmental Schemes for Rural Women Ministry of Rural Areas and Employment (Department of Rural Employment and Poverty Alleviation and Department of Rural Development) & Ministry of Human Resource Development (Department of Women and Child Development)*, New Delhi.